

PTE Központi Könyvtár

KG 15

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Somlyódyné Pfeil Edit

2001

Doktori értekezés

**ÖNKORMÁNYZATI INTEGRÁCIÓ
ÉS HELYI KÖZIGAZGATÁS**

Somlyódyné Pfeil Edit

Pécs, 2001. június

P4/2.T.

352

S 72

Készült:

a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
„AZ ÖNKORMÁNYZATOK KIÉPÜLÉSE ÉS MŰKÖDÉSE”
c. doktori programja keretében

Témavezető:

Kajtár István tanszékvezető egyetemi tanár

PTE Egyetemi Könyvtár



P000926651

A dolgozat alapját képező kutatások az MTA Regionális Kutatások Központja
Dunántúli Tudományos Intézetében készültek.



TARTALOM

Ábrajegyzék	IV
Táblázatok jegyzéke	V
1. ALAPVETÉS	
1.1. A témaválasztás elméleti alapjai	1
1.2. A disszertáció célkitűzései és módszerei	12
2. TÖRTÉNETI FOGALOMÉRTELMEZÉS	
2.1. A községek általános közigazgatási beosztása Magyarországon (1871–1949) – jegyzőségek és körjegyzőségek	18
2.2. Egyes szakigazgatási körökre és más intézmények közös fenntartására irányuló községi szövetkezések	22
2.3. Községrendezés a polgári Magyarországon (1880–1945)	27
3. A TANÁCSIGAZGATÁSI RENDSZER INTEGRÁCIÓS INTÉZMÉNYEI	
3.1. A község, valamint a község- és városegysítések története	33
3.2. A tanácsok együttműködéses kapcsolatainak metszetei	34
3.2.1. A hatósági igazgatási társulás	35
3.2.2. Gazdasági-ellátási tárgyú együttműködések	38
3.3. A városkörnyéki igazgatás rövid története	45
3.4. A tanácsi körzetesítés és a településhálózat fejlesztésének összefüggései	51
3.5. Koncepció- és jogalkotás a városi vonzáskörzetek intézményesítésének történetében	58
4. AZ ÖNKORMÁNYZATOK KÖZÖTTI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK ALKALMAZOTT MEGOLDÁSAI A NÉMET JOGRENDSZERBEN	
4.1. Az igazgatás körzetesítésének történeti szempontú vizsgálata Németország példáján	73
4.2. A közös község (Samtgemeinde) mint igazgatási körzet típus	74
4.3. A szervezeti formák sokfélesége és fejlődése a német politikai térben (1831–1935)	77
4.3.1. A badeni községi kódex (1831)	77
4.3.2. A szász községi kódex (1838)	78
4.3.3. A vesztfáliai községi rendtartás (1841)	78
4.3.4. A Rajnai provincia községi kódexe (1845)	79
4.3.5. A porosz községi rendtartás (1850)	80
4.3.6. A porosz járási kódex (1872)	81
4.3.7. A porosz községi alkotmánytörvény (1891)	83
4.3.8. A bajor községi kódex (1927)	84

4.4. A német célszövetség mint társulási jogintézmény története a XIX. századtól napjainkig	87
4.4.1. Célszövetség–céltársulás	87
4.4.2. A XIX. század (1850–1899)	89
4.4.3. A XX. század kezdete (1900–1918)	90
4.4.4. A Weimari Köztársaság (1919–1933)	91
4.4.5. A Harmadik Birodalom idején (1933–1945)	93
4.4.6. Az újjáépítés és a gazdasági csoda időszaka (1946–1974)	93
4.4.7. A községi reform hatása (1975–1989)	94
4.4.8. A reformfolyamat újjáélesztése a keleti tartományokban (1990–)	96
4.5. Az alapfokú integrációs formák a hatályos német jog keretei között	105
4.5.1. A többszintű községi szervezeti egységek	107
4.5.1.1. Az igazgatási közösség (Baden-Württemberg)	108
4.5.1.2. Igazgatási közösség (Bajorország)	108
4.5.1.3. A közös község (Alsó-Szászország)	109
4.5.1.4. A községtársulás (Rajna-Pfalz)	109
4.5.1.5. A közös hivatal (Schleswig-Holstein)	110
4.5.2. Társulási típusok	111
4.5.2.1. Önkormányzati munkaközösségek	111
4.5.2.2. Közjogi megállapodások	111
4.5.2.3. Céltársulások	112
5. AZ ÖNKORMÁNYZATI TÁRSULÁS AZ ELMÉLET ÉS A GYAKORLAT TÜKRÉBEN	
5.1. A társulás fogalmi megközelítése és az alkotmányi szabályozás nemzetközi gyakorlata	119
5.2. A kötelező társulás indokolhatósága	126
5.3. Az önkormányzati társulások fejlődéstörténete az önkormányzati érában – Baranya megye példáján	131
5.3.1. Az alapfokú igazgatási körzetek változásának tendenciái	131
5.3.2. Az önkormányzati társulások az átmenet időszakában (1990–1991) ..	144
5.3.3. Az önkormányzati társulások helyzete 1997-ben és 2000-ben	149
6. A TERÜLETFEJLESZTÉS ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER KAPCSOLÓDÁSI PONTJAI	
6.1. A városok integratív funkciója és a kistérség viszonya az önkormányzati rendszerben	157
6.1.1. A kistérségi területfejlesztés szervezeti kereteinek változása	158
6.1.2. A területi érdekképviseletben végrehajtott politikai modellváltás hatása a kistérségi szintre	164
6.1.3. A területfejlesztési önkormányzati társulás jogintézményi jellemzői ..	175
6.2. Az Európai Unió álláspontja a településhálózat elemeiről, valamint annak magyar vonatkozásai	180
6.3. Kistérségi és városhálózatok, mint a területfejlesztés intézményes keretei	188

7. A TELEPÜLÉSKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK FINANSZÍROZÁSI KÉRDÉSEI

7.1. A térségi szerepkörök értelmezése és megjelenése az önkormányzati finanszírozás rendszerében	198
7.1.1. Külföldi megoldások a városi vonzáskörzetek intézményesítésére	199
7.1.2. A térségi szerepkörök preferenciái a német önkormányzati finanszírozásban	204
7.1.3. A pénzügyi kiegyenlítés dimenziói és a használati spillover hatás értelmezése	206
7.1.4. Az önkormányzatok finanszírozásának és a területpolitikai funkció érvényesülésének összefüggése	210
7.1.5. A területfejlesztés szempontrendszerének megjelenése	214
7.2. A társulások finanszírozása tágabb dimenzióban	221
7.2.1. Az önkormányzatok együttműködési hajlandósága az ÖNHIKI viszonyában	226
7.2.2. A társulás jogi szabályozásának hiányosságai a gazdálkodás szemszögéből.....	230
7.2.3. A költségvetési támogatási forma megválasztásának szempontjai.....	233
7.2.4. A városok magatartásának vizsgálata a feladatellátás körzetesítésével összefüggésben.....	237
7.2.5. A társulások állami ösztönzésének konkrétumai	241

8. AZ ÖNKORMÁNYZATI TÁRSULÁSOK SZABÁLYOZÁSÁNAK PERSPEKTÍVÁI

8.1. Az önkormányzatok együttműködését kísérő reformfolyamat főbb állomásai és tanulságai	251
8.2. Az értekezés főbb megállapításainak összegzése	259
8.3. Szervezetfejlesztési elképzelések az önkormányzati társulások jövőjére tekintettel.....	262

Jegyzetek	277
Irodalom	279
1. sz. melléklet.....	291
2. sz. melléklet.....	292
A doktori értekezés témakörében megjelent publikációk	293
Magyar nyelvű összefoglaló.....	295
Angol nyelvű összefoglaló	301

ÁBRAJEGYZÉK

1. ábra:	Hatósági igazgatási körzetek Baranya megyében, 1987	36
2. ábra:	Közös tanácsok és körjegyzőségek megyénkénti száma 1987-ben, illetve 2000-ben	51
3. ábra:	Baranya megye körjegyzőségi struktúrája, 1991	136
4. ábra:	A körjegyzőségi struktúra változása Baranya megyében 1991 és 1997 között	138
5. ábra:	Körjegyzőségek Baranya megyében 2001. január 1-jén, továbbá az 1997 óta bekövetkezett változások	139
6. ábra:	Az önkormányzati törvényben nevesített társulási formák jelenléte Baranya megyében, 1991	144
7.a. ábra:	Az önkormányzati társulások helyzete Baranya megyében a társulási törvény hatályba lépésekor, 1997	149
7.b. ábra:	Önkormányzati feladatellátásra kötött, de az önkormányzati törvényben nem nevesített „társulási” megállapodások, 1997	149
8. ábra:	Önkormányzati társulások megyénkénti száma 1998-ban, illetve 1999-ben	150
9. ábra:	A társulási törvény hatályba lépése óta alakult új társulások megoszlása Baranya megyében, 2000	153
10. ábra:	A formalizált kistérségi együttműködések Baranya megyében, 1996	161
11. ábra:	Baranya megyében működő kistérségi fejlesztő szervezetek, 2000	164
12. ábra:	A kistérségi szervezetek szervezeti forma szerinti megoszlása	166
13. ábra:	A Sapard-kistérségek Baranya megyében, 2001	173
14. ábra:	Városhálózati modellek Németországban	194

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat:	Az alapszintű helyhatóságok száma és átlagos népessége Európában	13
2. táblázat:	Községalakítási és településegysítési akciók 1900–1997 között	31
3. táblázat:	A megosztott bevételek sorsa a tanácsrendszer idején (%), 1975	58
4. táblázat:	Céltársulások Badenban és Württembergben, 1929	92
5. táblázat:	A körjegyzőségek, illetve a közös tanácsok és településeik számának alakulása 1937–2000 között	133
6. táblázat:	A településhálózat néhány jellemzője megyék szerint, 1995	134
7. táblázat:	Baranya megye községi közigazgatásának változása 1875 és 1949 között	135
8. táblázat:	A körjegyzőségek és a közös tanácsok, valamint településeik számának változása Baranya megyében 1989–2000 között	138
9. táblázat:	A körjegyzőségek népességnagyság szerinti megoszlása Baranya megyében 2001. január 1-jei állapot szerint	140
10. táblázat:	Új intézményi társulások típus és tárgykör szerinti megoszlása Baranya megyében, 2000	153
11. táblázat:	A társulások helyzete Magyarországon, 1999. december 31-én	155
12. táblázat:	A megyei területfejlesztési tanácsok által odaítélt céljellegű decentralizált támogatások, 1999. év II. félév	217
13. táblázat:	A megyei területfejlesztési tanácsok által odaítélt területi ki-egyenlítő támogatások, 1999. év II. félév	218
14. táblázat:	Az ÖNHIKI iránti támogatási igény és a támogatás megoszlása településtípusonként 1999-ben	227
15. táblázat:	ÖNHIKI-ben részesült önkormányzatok megyénkénti és a támogatás nagyságrendje szerinti megoszlása 1999-ben	228
16. táblázat:	Baranya megyében az önkormányzatok által népességszám függvényében és társulás jogcímén igénybevett kiegészítő állami hozzájárulások, 2000	245
17. táblázat:	A települések részesedése a települések népességnagyság szerinti kategóriáiból régióként kiválasztott egy-egy megye példáján	249
18. táblázat:	A helyi önkormányzatok központi költségvetési forrásból iskolai oktatásra folyósított támogatásai Baranya megyében, 2000	250



1. ALAPVETÉS

1.1. A témaválasztás elméleti alapjai

A társadalom területi tagolódásának egyik lényeges megjelenési formáját képviselik a területi-települési viszonyok, melyek irányításában a közigazgatási jognak és egyáltalában a jogi szabályozásnak kiemelkedő szerep jut. Az önkormányzatok létében a területi közigazgatás-szervezés egyik alapfogalmát megtestesítő decentralizáció fejeződik ki. Ezt kiegészítőleg az önkormányzati szintek egymáshoz való viszonya, illetőleg a feladat- és hatáskörtelepítés szabályai a szubszidiaritás eszméje által meghatározottan alakulnak. E két alapelv a központi hatalom és a területi szintek közötti hatalommegosztás vertikális dimenziójába illeszkedik, míg az önkormányzati integrációs formák, különösképpen pedig a társulások horizontálisan értelmeződnek az államszervezet felépítésében. Tehát a dezintegráció áthidalásának szerepkörében hatékonyságot, rugalmasságot és magasabb szakmai színvonalat kölcsönözve kapcsolódnak a hierarchikus rendezőelvekhez.

Teoretikusan kizárólag abból szabad kiindulni, hogy a helyi közfeladatok, vagy ahogy az önkormányzati törvény nevezi, „helyi érdekű közügyek” ellátásában a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye önkormányzata *önállóan jár el* [Ötv. 1.§ (1)], és e tekintetben bármely más megoldással szemben elsőbbséget élvez. Amennyiben két vagy több önkormányzat egy meghatározott feladatot együttesen kíván teljesíteni, ez jogukban áll – mind az Alkotmány, mind az Önkormányzati törvény rendelkezései tartalmazzák a társulási szabadság jogát –, de nem ez a főszabály. Ez a kivétel, ami megalapozásra szorul.

Nemzetközi tapasztalat, hogy az önkormányzatok együttműködésének objektív igénye mindenkor nagyobb, mint a települések ilyen irányú szubjektív szükséglete, éppen ezért a feladatok közösségi megoldása gyakran nem valósul meg. Az önkormányzati integráció lehetséges indokai – szükségesség, célszerűség és ezek hasznai – csak ritkán fejtenek ki olyan kényszerítő hatást, aminek következtében a kapcsolatok intézményesítése jelenti az egyetlen választást. Az együttműködés pro és kontra érvei természetesen egyidejűleg hatnak, melyeket fel kell tární és mérlegelni kell ahhoz, hogy az létrejöjjön.

A vélemények megoszlanak abban a tekintetben, hogy az együttműködést vajon egy-egy önkormányzat tehetetlensége, erőtlensége, vagy pedig az egyedi megoldásnak a közösséggel szembeni gyakorta költségesebb volta alapozza-e meg. Valószínűleg az együttműködések létrejöttében mindkét tényező szerepet játszik. Az együttműködés lényege a résztvevők számára realizálódó haszonban fogalmazható meg, ami megtestesülhet egyrészt olyan szolgáltatásokban, amelyek nyújtására a maga egyedülállóságában az önkormányzat képtelen lenne, másrészt jobb és olcsóbb megoldások, hatékonyabb feladatszervezés kínálatában. Felvetődik a jogos kérdés, vajon a haszon formáját öltő valamiféle előny elegendő indukciót képvisel-e az együttműködés létrejöttéhez? Hiszen minden önkormányzat tudatában van annak, hogy összefogással könnyebben érhetők el eredmények, mégis mindegyik – a világon bárhol – a saját maga ura akar maradni.

A községek, városok egymáshoz való viszonya az önkormányzatiság lényegében akként fejeződik ki, hogy a benne foglalt közfunkciókat saját közigazgatási területén és saját népességére vonatkozólag minden önkormányzat saját szervei által maga teljesíti. Ettől az alapesettől csak akkor van mód eltérni, ha a községek a helyi közügyeket valamely oknál fogva egyáltalán nem tudják ellátni, vagy pedig ellátják, de nem a közérdek által megkövetelt módon. Az ilyen helyzetben lévő önkormányzatok – kevés eséllyel – az államhoz fordulhatnak kiegészítő forrásokért, vagy megállapodásra lépnek egymással abból a célból, hogy akár egy vagy több, akár pedig minden helyi érdekű közszükségletüket egyesült erővel elégítsék ki. *Ha az említett megállapodás csak néhány, de nem valamennyi helyi közügyre terjed ki, akkor adott önkormányzatoknak sem a területében, sem a népességében változás nem áll be, mindössze a községi szervek hatásköre változik. Ellenben, ha az együttműködés az összes helyi közügyet átfogja, akkor már magában a községben, városban mint territoriális jogi személyben áll elő változás, vagy akként, hogy a megállapodást kötő községek mindegyike fennmarad, vagy úgy, hogy közülük egy vagy néhány mint önkormányzat megszűnik (Erekly I. 1936).* Valamennyi esetben a végső cél a szétforgácsolt erők egyesítése. E megközelítés az önkormányzati integrációs formák két különböző minőségű változatát, a társulásokat valamint a község- és városeyesítéseket írja le. Míg az előbbit elsősorban mint önkormányzati alapjogot tartjuk számon, s csak másodsorban a kötelező társulás formájában ismerjük, addig az önkormányzati autonómiába mélyen beavatkozó önkormányzat-egyesítéseket csupán kivételes jelenséggként szoktuk számon tartani, melyek az érintett önkormányzatok kezdeményezésére és állami kötelezéssel egyaránt végrehajthatók.

A polgári államfilozófia sajátja a közigazgatásnak a *szubszidiaritás* eszméjére építése, amit az Európai Unió több jogi dokumentumában megerősített és részletesen ki-

fejtett. A lokális szint prioritása a feladatteljesítés feltételeinek megléte esetén egyértelműen érvényesül. A feltételek meghatározása azonban árnyalja a fogalmat. A hazánk által is ratifikált „A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája” világosan kinyilvánítja, hogy a helyi szint elsőbbsége nem kizárólagosan, hanem általában érvényesül a helyi közfeladatok teljesítésében. A feladatok más igazgatási szervekhez telepítése a feladat természetének, jellegének, a hatékonysági és gazdaságossági követelményeknek a függvényében alakul. Egy Európa tanácsi szakértői tanulmány a tagállamok számára ajánlásként rögzítette, hogy a *szubszidiaritás elve lényegét tekintve a hatalom korlátozásának és egyben a beavatkozás szükségességének és szabályozásának elve* (Balázs I. 1994a).

Az eddigiek alapján integráción értjük a helyi önkormányzatoknak valamely érdek-közösségén létrejövő együttműködését, melynek motivációja lehet gazdasági, kulturális, szociális vagy strukturális probléma kezelése, végső céljában azonban valamely anyagi vagy nem anyagi előny megszerzésére irányul a közös és egyenrangú cselekvés által meghatározottan. Az integráció többet jelent a pusztá együttműködésnél, egyfelől a formalizált együttműködéseket, másfelől a tematizált, tehát definiált közös célra irányulókat tekintjük ilyennek. Létrejöttüket indukálhatják a közszolgáltatások, az államigazgatás, a területi tervezés, a finanszírozás stb. szempontjai. Az integráció következtében az önkormányzatoknak minden esetben autonómiavesztést kell elkönyvelniük, aminek kisebb vagy nagyobb mértéke összefüggést mutat az integráció típusával. Az értekezés az integráció fogalmát a jogdogmatikai értelmezés határvonalán kívánja meghúzni, s ennek megfelelően a települési önkormányzati szint életképességét megteremtő, hatékony és eredményes működése feltételét garantáló szervezési elvnek tekinti.

Összefoglalóan a funkcionális integrációt vizsgáljuk, amely nem hoz létre új közigazgatási szintet, hanem általában valamely feladat hatékony ellátásához szükséges (gazdaságos) területnagyság kialakítása céljából megy végbe (Davey, K.–Péteri G. 1998). Tehát a célzott együttműködésre lépő önkormányzatok tevékenységében, szervezetében, kompetenciájában hoz létre változásokat. Ehhez képest nem integrációnak tekintjük, hanem strukturális vagy területi reformnak nevezzük az ötvenes, hatvanas és hetvenes évek Nyugat-Európájában lezajlott folyamatot, melynek célja új integrált közigazgatási szint létrehozása volt, ami gyökeresen átalakította a hatalommegosztás területi rendjét és újrarendezte a közigazgatás szintjei közötti viszonyt. Egy ilyen reform generális jelleggel újraosztja a feladatokat a központi hatalom és a helyi önkormányzatok között (Zehetner, F. 1982).

Az önkormányzati integráció a legteljesebb mértékben kielégíti a *szubszidiaritás* eszméjét, mind a társulási szabadság, mind pedig a kötelező társulás értelmében

beilleszthető annak fogalmába. Mert hol is helyezkedik el a társulás az állami hatalom- és munkamegosztás rendjében? Az önkéntes településközi együttműködés szervezeti kereteit a törvények kicövekelik, de a tartalom és a követendő preferenciák részletes meghatározását már átengedik a partnertelepüléseknek. A társulás típusától függően kerül sor a különféle döntési kompetenciáknak és az egyetértési jog gyakorlásának a közös szervezet és a tagok viszonyában történő újrendezésére. A társulás tehát teljes mértékben horizontálisan építkező intézmény, mely nem érinti a hatalommegosztás területi rendszerét. Úgy fogalmazhatunk, hogy *a társulások a településközi érdekegyeztetésnek olyan intézményei, melyek az államon belüli általános és vertikális feladat- és hatáskörmegosztás rendjét a helyi érdekviszonyok függvényében horizontálisan módosítják és kiegészítik. Alapesetben ez egy önkéntességen és mellérendeltségen alapuló szervezeti modell.* Ennek következtében a településközi együttműködés intézményeit az Alkotmány értelemszerűen nem ruházza fel önkormányzati jogalanyisággal, mivel feladataikat nem törvényi rendelkezés alapján teljesítik, hanem az alapító önkormányzatok delegációja folytán, noha a társulási szabadság az önkormányzatiság lényegi tartalmához tartozó fogalom.

Az önkormányzati integráció amplitúdója igen széles skálán mozog az önkormányzati érdekképviselői szervektől a közös önkormányzati hivatalon és társulásokon át a város és községegyesülésekig. Az integráció mélysége attól függően változik, hogy az önkormányzatok szuverenitásuk milyen mértékű feladására kényszerülnek a közös cél érdekében. Szélsőséges formájában, az önkormányzatok egyesülése következtében az önkormányzati önállóság megszűnésével jár együtt. Hasonlóképpen mély beavatkozást jelent az önkormányzás jogába a kötelező társulás, mint állami kényszerintézkedés. Annak törvényi válfaja, amikor az állam egy adott feladat országosan egységes ellátása érdekében avatkozik be a szervezeti forma meghatározásával, nem szükségszerűen, de ha valamely feladat decentralizálására használja fel, már elmehet addig a pontig, hogy a közigazgatás szintjei között, vertikálisan is módosíthatja a hatásköri rendet. Ennek feltétele, hogy területet lefedő módon jöjjenek létre a feladatok fogadására alkalmas szervezeti egységek. Jó példát szolgáltat ehhez Olaszország, mely ún. egészségügyi egységeket, valamint iskolakörzeteket alakított ki az optimális szolgáltatásszervezés érdekében. Ott e funkcionális körzetek kialakításának joga a régiót illeti.

A településközi együttműködés azonban nem az egyetlen lehetséges szervezeti válasz az önkormányzatok elégtelen közigazgatási erejére, illetőleg a hatékony és szakszerű közigazgatás megteremtésének igényére. Más országok gyakorlatára is figyelem-

mel legalább négyféle megoldási módozat vehető számításba az alapfokú területi egységek működésének optimalizálására:

- a) a területszervezési reform;
- b) a közvetett közigazgatás, illetőleg az autonóm struktúrák alkalmazása;
- c) a differenciált hatáskör-telepítés a helyi és területi önkormányzati szint viszonyában;
- d) a helyi önkormányzatok együttműködése.

a) Az önkormányzati együttműködés létjogosultsága két aspektusból megindokolható. Már a XIX. század elején megszületett az önkormányzat kettős legitimációjáról szóló elmélet¹, ami a modern közigazgatás-tudomány elvitathatatlan alapfogalma. Az önkormányzatok létüket egyfelől az államnak, másfelől a választójogosultsággal bíró állampolgári közösségeknek köszönhetik. A társulások szükségességét úgyszintén e két konstitutív tényező szemszögéből kell megvizsgálnunk. *Az állam számára az önkormányzati együttműködések és azon belül a társulások jelentik a közigazgatás egyik válfajának, az önkormányzati igazgatásnak egyrészt lényeges hatékonysági garanciáját, másrészt a közigazgatási decentralizáció lehetőségét.* Az állampolgároknak elemi érdeke és az Alkotmányból levezethető joguk fűződik ahhoz, hogy egyenlő esélyük legyen a mindennapos szükségleteiket egy a lakóhelytől független standard színvonalon kielégíteni. Ennek megvalósításában az önkormányzatoknak döntő szerepük van, illetőleg kell, hogy legyen. Az ő feladatuk, hogy a közszolgáltatásokat biztosító intézményeket az állampolgárok igényeit kielégítő módon rendelkezésre bocsássák. A végrehajtás lehetséges szervezeti formája a társulás.

Valamennyi állam számára politikai döntés kérdése, hogy közigazgatását milyen területi egységekben szervezi meg. Nincsenek olyan kizárólagos körülmények, melyek objektív módon determinálnák az önkormányzati alapegységek méretét. A kiindulópontot a településhálózat adottságai jelentik, amelyek háttérében mind a történelmi hagyományok, mind pedig a földrajzi, konkrétan a domborzati viszonyok meghúzódnak. Kormányzati filozófia kérdése, hogy az önkormányzatisághoz az állam milyen értékeket társít, valamint az is, hogy milyen mennyiségű és minőségű feladatot rendel hozzá. Európa országainak modern közigazgatás-története azt mutatja, hogy alapvetően két út közül lehet választani. Vagy a települések helyi közösségi jellege, tehát az önkormányzás szociológiai tartalma vagy pedig az igazgatásszervezés gazdaságossági és hatékonysági szempontjai részesíthetők előnyben. Az előbbi esetben az önkormányzati alapegységek követik a településstruktúrát, vagyis a közigazgatás és a településhálózat egybeesik. A második esetben a közigazgatás szerkezete elválik a településhálózat ter-

mészetes tagoltságától és kisebb-nagyobb mértékben integrált alapegységekre építkezik. Tehát mérlegelés alá esik, hogy az állami munkamegosztásban az önkormányzati rendszer hatékonyságát mely eszközökkel lehet garantálni. Egyik szervezeti megoldás sem abszolutizálható, sem egyikről, sem másikról nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy jobb lenne a másiknál.

Európa nyugati fele a II. világháborút követően megoszlott abban, hogy a felvázolt két modell közül melyik a számára optimális. Mindenekelőtt a *skandináv államok* – beleértve *Dániát* – és *Belgium* hajtott végre mélyreható területi reformokat. E csoportban kell megemlíteni azt a *Nagy-Britanniát és Portugáliát*, mely államok érdemi döntési jogkörök nélkül, de formálisan megőrizték a sok helyi önkormányzatot (parish és freguesias), melyek inkább véleményformáló szervezetek lettek. Ezen országok több hullámban drasztikus módon összevonták a településeket, hogy végső soron létrejőjenek a bizonyos középfokú feladatok (pl. az oktatás) ellátásához minimálisan szükséges területi egységek. A reform alapfilozófiája az volt, hogy a városokat kell integrálni előbb a szűkebb, majd később a távolabbi vonzáskörzetükbe tartozó falvakkal, hogy együttesen alkossák a szolgáltatásszervezés hatékonysági és minőségi szempontját kielégítő területi alapegységet. A strukturális reformhoz funkcionális reform csatlakozott a közigazgatási szintek közötti kapcsolatok újrendezése formájában. Ennek oka, hogy az ún. tömbösített önkormányzatok rendszere megelégszik kevesebb szinttel, s az alapegység nagy mérete folytán széleskörűen képes a feladatok fogadására. Tehát a közép-szint az új munkamegosztás közepette kevésbé fajsúlyos, de szerepét a területi reformok valamennyi országban újrafogalmazták (Zehetner, F. 1982). *Németország* a területi reformok vonatkozásában köztes helyet foglal el az országok sorában. Szövetségi összeállításban számottevően csökkent mind a helyi önkormányzatok (24 512-ről 14 242-re), mind a járások száma (425-ről 237-re). Az egyes tartományok azonban különbözőképpen viszonyultak a területszervezéshez, az élenjárók közé tartozott Észak-Rajna-Vesztfália, Hessen tartomány és a Saar-vidék (Verebélyi I. 1993, 197. o.).

A közigazgatás-szervezés alapjául az elemi települést választó államok szép számmal maradtak. Ebbe a csoportba sorolódik *Franciaország, Olaszország, Svájc, Spanyolország és Ausztria*, valamint *Németország* több tartománya. A dél-európai országokban a centralizált közigazgatás hagyományai miatt azonban a polgárközeliség értéké emelését árnyalja az a körülmény, hogy az önkormányzati közigazgatás szerepe mindig is csekély volt a dekoncentrált közigazgatással szemben. Ez kifejeződik a helyi önkormányzati feladatkatalógus szűkösebb voltában, valamint az állami felügyelet erőteljesebb érvényesítésében. A sok helyi döntéshozóval működő rendszer dezintegráltságának

enyhítésére a közigazgatás hatékonyságát fokozó rásegítő mechanizmusokra van szükség. Ezek tipikus példáját jelentik az önkormányzati autonómiát többnyire tiszteletben tartó önkormányzati társulások és közös hivatalok, másfelől a viszonylag tagolt, alsó- és felső középszintet egyaránt magában foglaló területi önkormányzatok. Az utóbbiak az önkormányzati rendszerben igen lényeges teherhordó szerepet töltenek be. Összességében tehát markánsan elkülönülnek egymástól az ún. kis- és nagyméretű alapszintű önkormányzatok rendszerei (Verebélyi I. 1993), aminek alapja az államoknak a modernizációs kihívásokra adott eltérő közigazgatás-szervezési válaszai.

Nem véletlen, hogy a II. világháború utáni gazdasági fellendülés és az azt kísérő erőteljes urbanizáció váltotta ki a területi reformokat, hiszen a növekvő jólét körülményei között a modern állam feladatai megsokszorozódtak. A feladatok önkormányzatokhoz telepítése a decentralizáció és a hatékonyság elveire alapozódott, amihez azonban valamelyik modell segítségével meg kellett teremteni a megfelelő méretű és közigazgatási erővel bíró helyi egységeket.

b) Az önkormányzatok szolgáltatásszervezői tevékenységének hagyományos modellje, mely a helyhatóságok monopóliumát feltételezte e téren, a nyolcvanas évektől kezdődően felbomlóban van. Miután a jóléti állam töretlen fejlődése egyre több közfeladat felvállalását tette lehetővé, egy idő után azok megszervezésére, kézbe tartására a hagyományos közigazgatási intézményrendszer alkalmatlannak bizonyult. Vagyis a szolgáltatás-szervezés alternatív módszerei világsszerte kezdtek elterjedni, melyek alapvetően a közfeladatok valamilyen privatizációja formájában jelentkeznek (Horváth T. 1999). Mind több magánvállalkozás és nonprofit szervezet kerül kapcsolatba az állammal és az önkormányzatokkal, lehetővé téve magánjogi eszközök alkalmazásával a közfunkciók hatékonyabb szervezeti megoldását. Egyfajta államtalanításnak és önkormányzattalanításnak lehetünk tanúi, mely egy újradefiniált liberalizmusban ölt testet (Zielinski, H. 1997). Mégis hangsúlyozni illik, hogy a *közvetett közigazgatás alapjaiban nem alternatívája sem a hierarchikus, sem az önkormányzati közigazgatásnak, inkább azok mozgásterét növeli*. Sőt némi veszéllyel is fenyeget, nevezetesen, hogy átmeneti zónát alkotva kicsüszik az állami ellenőrzés és szabályozás alól (Balázs I. 1994b).

Az Európai Bizottság nemrégiben külön közleményben foglalkozott „*A fenntartható városfejlődés az Európai Unióban*” című témakörrel, melynek keretei között az aktuális tervezési időszakra (2000–2006) akcióterületeket jelölt ki (Europäische Kommission, 1997). Ezek között mint az EU támogatáspolitikájának egyik célpontja szerepel a jó városmenedzsment kialakításának és a helyi önkormányzatok megerősítésének feladata. Forszírozza a partnerség elvének erre a területre történő kiterjesztését. A városmenedzs-

mentek vonatkozásában megfogalmazott kihívások igen tanulságosak. A Bizottság kiindulópontja ugyanis az, hogy a nemzeti, regionális és lokális közigazgatási struktúrák, valamint a köz- és magánszektor, továbbá a nonprofit szféra közötti kapcsolatok mélyreható változásokon estek át az utóbbi években. Különösen a lakásügyben, a szociális intézményekben, az általános és szakképzésben, a közlekedésben és kommunikációban, sőt egyes országokban az energiaszektorban, a vízellátás és szeméttárgyatlanítás területén – az állam és a piac közötti arányeltolódás zajlott le. A költségvetési szűk keresztmetszetek miatt egyre kevesebb forrás áll a városi térségek rendelkezésére új beruházások indításához. Sőt az egyes tagállamokban ugyan különböző mértékben, de a közigazgatásban végrehajtott decentralizáció és regionalizáció egyre nagyobb mértékben terhelte a közigazgatást, anélkül hogy a megfelelő pénzügyi eszközöket rendelkezésükre bocsátották volna. E finanszírozási gondok pedig szűkítették a lokális szint lehetőségét és képességét arra, hogy az uniós-programokban részt vegyen. *Ez a tény megkívánja a közszektorban új munkamódszerek kidolgozását és a köz-, magán- és nonprofit szféra közötti új együttműködési formák átgondolását. Különösképpen vonatkozik ez az elmaradott régiókra és a tagjelölt országokra, ahol is a városok modernizációja és közművesítettségük javítása hihetetlen mértékben terheli a nemzeti és az önkormányzati költségvetéseket.*

c) Köztudomású tény, hogy a helyi közügyek összetétele meg tud változni. Ennek lényeges előfeltétele az állampolgároknál található, ha ugyanis a közigazgatással szembeni igényeiket megemelik, akkor az a konkrét önkormányzattal szemben túlzott követelményeket támaszthat. *Tehát a helyi ügy elveszítheti helyi karakterét.* A magyar jogból mindez ideig hiányzik az önkormányzati hatáskör-gyakorlás mennyiségének és minőségének rendszeres vizsgálata, összefüggésben a differenciált hatásköri renddel. Ebből következően olyan eljárást sem ismernek törvényeink, amelynek útján a tényleges feladatmegoldás szükséglete szerint módosítható vagy korrigálható lenne a területi szintek közötti munkamegosztás.

A kisközségek hiányzó közigazgatási ereje pótlására a német jog ismeri az adott feladat területi önkormányzati szintre helyezésének megoldását, tekintve hogy a német alaptörvény nem fogadja el az önkormányzati feladatok status quo-ját. Ezzel kapcsolatosan a vitatott kérdés úgy hangzik, az önkormányzatok mennyiben vannak felvértezve a járások javára szóló feladatelvonással szemben? Ez a probléma azért érdekes, mert a gyakorlatban megoldhatatlan, hogy a helyi közösség minden ügye a lokális önkormányzatoknál összpontosuljon. *Tulajdonképpen az önkormányzati középszint kiemelkedő szerepe abban nyilvánulna meg, hogy lehetővé tegye adott feladatnak önkormányzati*

kompetenciában tartását, és megakadályozza annak állami hatóságok javára történő elvonását, vagyis etatizálásukat (Shnur R. 1986). Ez az összefüggés rávilágít a magyar konstelláció eredendően hibás voltára, arra hogy a megyeellenesség és a gyenge megye koncepciója mérhetetlen károkat okoz az egész önkormányzati rendszernek. A két önkormányzati szint érdekei tehát valójában konvergálnak, és a megye pozíciójának pozitív előjelet kellene kapnia (Pálné Kovács I. 1995).

A helyi ügyek középszintre telepítése az előbbi feltételek szerint kétségtelenül összhangban van a szubszidiaritás kifejtett eszméjével. Végső megoldásként kezelendő, de egyúttal megadja az állami beavatkozás lehetőségét is. A Német Szövetségi Közigazgatási Bíróság konkrét helyi feladat tekintetében hozott döntése egyenesen leszögezte, hogy a feladat elintézése szemszögéből mindenkor az alkalmasabb szintet kell irányadónak venni, ami lerontja a községek javára szóló vélelmet (Shnur R. 1986). Ugyanakkor a mérlegelés következő lépcsőjében már az önkormányzathoz való feladattelepítés élvez prioritást a helyi ügyek teljes elhanyagolásával vagy pedig az állam általi elintézésével szemben. Hiszen egy feladat állami hatósághoz kerülésével a helyi közösség befolyása arra nézve végérvényesen megszűnik. Míg ha a megye vállalja el a teljesítést, akkor fennmarad az esélye annak, hogy a kondíciók helyreálltával a feladat visszaáramoljon helyi szintre.

d) Az önkormányzás differentia specificája a helyi érdekű közügyek intézése körében az önkormányzatot megillető önállóság. Ehhez képest az együttműködést lefedő társulás intézménye kisebb vagy nagyobb mértékben, de mindenképp bizonyos autonómia-vesztéssel jár együtt, aminek foka alapvető összefüggést mutat a társulás adott jogrendszerbeli szabályozásának minőségével. Elméleti megközelítésben az önkormányzatok együttműködésének mélysége szerint két válfaja különböztethető meg, az egyik esetben az önkormányzatok együttes feladatellátásához kapcsolódó hatáskör átszáll a közös szervre, aminek kihatása, hogy:

- a társulás adott feladatát saját kompetenciájában és felelősségére teljesíti, ami kifejeződik abban is, hogy az állami törvényességi felügyeletnek közvetlen alanyává válik,
- a részes önkormányzatokat helyettesítve közvetlenül azok állampolgáraival kerül jogviszonyba, ami által a helyi lakosok az önkormányzatot mint közvetlen partnerüket elveszítik, tehát távolabb kerülnek tőle, így a helyhatóságok önállóságuk egy szeletéről és a polgárokkal szembeni felelősségükről adott feladat tekintetében lemondanak.

A számba vett következmények természetesen nem szükségszerűek, mivel a teljes hatáskör átruházásra nem fog sor kerülni, ha az együttműködés célja már egyes „funkciók” közös gyakorlásával is teljesül. A második esetben tehát a közös feladathoz kapcsolódó hatáskör megmarad a társult önkormányzatoknál, s az együttműködési formáció csak bizonyos funkciókat gyakorol a tagok helyett. Ez azt jelenti, hogy

- a társulás közvetlenül tagjai, s nem az állampolgárok irányában tartozik felelősséggel,
- az önkormányzatok továbbra is teljes egészében gazdái maradnak adott feladatnak és teljesítik a lakosság irányában helyi ügyeket, melyek a polgárokkal való közvetlen kapcsolatot igényelnek, vagyis az állampolgárok számára a társulás csak közvetetten releváns.

Példaként szokták felhozni ebben a tekintetben az ivóvíz-ellátást és a szennyvíztisztítást mint olyan kommunális feladatokat, melyek vonatkozásában a helyi vezetékrendszer kiépítése és működtetése (a fogyasztók közvetlen kiszolgálása) nem jár degresszív költségcsökkenéssel társulás alapítása esetén, közvetlen hasznot csak közös vízbázis, illetve a tisztítómű ilyen jogi keretek közötti üzemeltetése hoz. Sőt az utóbbi feladatkörben funkcionális társulás létesítése elegendő, mivel általa is beállnak az együttműködés előnyei, mégpedig a hátrányként értékelendő autonómia-veszteség nélkül. A társulások két általános típusa közötti lényegi eltérés tehát abban ragadható meg, hogy a községi együttműködés előidéző-e változást az önkormányzat és az állampolgárok közötti jogviszonyban, továbbá hogy a feladatért ki viseli a felelősséget.

A hatályos magyar szabályozásra adaptálva a leírtakat megállapítható, hogy az önkormányzati társulásokról szóló 1997. évi törvényben újólag intézményesített társulási tipológia „öszvér” megoldást hozott. A törvényhozó a társulások két egyszerűbb típusa, a megbízái és a döntéshozó szervet nélkülöző intézményi társulások esetében megelégedett a „funkcionális társulás” meghonosításával. A társulási tanáccsal rendelkező és hatáskör-átruházás címzettjévé váló két összetett típus egy csonka változatban került szabályozásra, hiszen a törvényhozó a társuló önkormányzatok feladat-ellátási kötelezettségét ezen válfajoknál is érintetlenül hagyta, csakúgy mint a törvényességi ellenőrzést. Magyarországon a társulás intézményének újraszabályozása megtörtént, a gyakorlati tapasztalatok birtokában azonban abból kell kiindulnunk, hogy sok nyitott és rendezésre váró kérdés maradt nem csupán az egy- és többcélú társulásokkal, de a körjegyzőségekkel, a városi vonzáskörzetekkel és a területfejlesztési kistérségekkel összefüggésben is.

Az önkormányzati integrációs formák természetesen túlmutatnak a közigazgatás szféráján. Az önkormányzatoknak jogukban áll a magánjog által szabályozott kapcsolatok kiépítésére is. Az önkormányzati törvény a helyi önkormányzat által alapítható gazdasági társaság tevékenységi körét nem korlátozza, arra mind önállóan, mind több önkormányzat által közösen mód van. A közfeladatok ellátásában részt vesznek az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok, melyek a gyakorlatban szinte kizárólag korlátozott felelősségű társaság és részvénytársaság formáját öltik, elsődlegesen településüzemeltetési és vagyonkezelési feladatok megoldására. A Polgári Törvénykönyv 1994. évi módosítása óta a közalapítvány és a közhasznú társaság is nyitva áll az önkormányzatok akár közös tevékenysége számára is. A Ptk. által szabályozott további szervezeti formák körébe sorolódik az egyesület, melynek alkalmazását korlátozza az a rendelkezés, mely kifejezetten gazdálkodási célból nem engedi megalakítását.

A magánjog hatálya alá tartozó integrációs formákat – az egyesület kivételével – összeköti az a tény, hogy rendszerint szolgáltatató tevékenység végzésére alapítják őket. Ezek előnyöket és hátrányokat egyaránt hoznak a tagönkormányzatok közös feladatellátása tekintetében. Előnyös tulajdonságukként realizálódhat a megnövekvő eredményesség és az államháztartási jog kötöttségei alóli szabadulás, ami a tagok javára nyereséggént jelentkezik, hasonlóképpen e szervezeti formák rugalmassága, valamint a közjogi szféránál nagyobb teljesítményorientáltságuk. A pozitív vonások között kell megemlíteni működésüknek a politikától való nagyobb mérvű mentességét, vagyis a helyi politikában mérvadó pártpolitikai befolyástól való nagyobb függetlenséget. Mindennek az ára az, hogy a képviselő-testületek csak közvetett befolyásoló képességet birtokolnak a magánjog hatókörébe eső saját tulajdonú szervezeteik tekintetében, míg az önkormányzattól mint helyi politikai közösségtől még jelentősebb távolságra kerülnek e magánjogi szervezetek. Az önkormányzati kontrollfunkciók nehezített gyakorlásának lehetőségét tovább rontja az a tapasztalat, hogy a társaságok gazdálkodásának ellenőrzését önkormányzataink többnyire el is hanyagolják.

A dolgozat az integráció közjogi megnyilvánulásainak szenteli figyelmét, azon belül pedig a rurális térségek szervezeti megoldásainak. Az utóbbiak közül is elsősorban:

- a társulásoknak,
- körjegyzőségeknek, illetőleg közös hivatali szervezeteknek,
- a város- és községegyesítéseknek,
- a városhálózatoknak,
- a városkörnyékek intézményesítésének,
- és a területfejlesztés igényének kielégítésére létrejött kistérségi társulásoknak.

A választott téma időszerűségét feltétlenül aláhúzza egyfelől az önkormányzati rendszernek a kormány által ismét útjára indított reformterve, másfelől az önkormányzati differenciált hatáskör-telepítés sürgető megoldása, ami a körzetközponti igazgatás újfajta koncepciójával mutat összefüggést. Végző soron azonban az európai integráció felvetette regionalizáció okán át kell tekinteni az egész magyar közigazgatás területi szerkezetét. Belátható időn belül választ szükséges találni arra, hogy a régió intézményesítésére milyen minőségben kerüljön sor, az önkormányzati rendszer hány területi szintbe tagolódjék és mekkora területi egységekre építkezzen. Meggyőződésem szerint ez a vonatkoztatási keret, ami halaszthatatlanná teszi a helyi önkormányzati szint újragondolását és megerősítését abban az értelemben, hogy az egységes, törvényes és hatékony közigazgatás számára szervezeti szempontból életképes területi egységeket hozunk létre alsó szinten. A célkitűzések teljesítésében eszközjelleggel vitathatatlanul helyet fognak kapni az önkormányzati integrációs formák, illetőleg a társulások.

1.2. A disszertáció célkitűzései és módszerei

A 2000. évi állapot szerint Magyarország térképén 2898 községi és 237 városi rangú település található. A községek mint alapszintű közigazgatási egységek átlagos népességszáma 1290 fő körül mozog. E szám akkor nyer értelmet, ha azt összevetjük Európa többi országának adataival (*1. táblázat*). Természetesen az egyes államokon belül is nagy az önkormányzatok méretbeli szórása, mégis érzékelhető, hogy Magyarország a nagy területi reformokat elkerülő dél-európai országok önkormányzati struktúrájával mutat rokonságot. Hasonlóképpen Közép-Kelet-Európa volt szocialista országainak egy része is megőrizte történelmileg kialakult sok kisközséges rendszerét, így Csehország, Szlovákia és Lengyelország is. Ezek az országok a helyi önkormányzatok politikai és közösségi jellegét előtérbe helyezve igyekeznek megfelelni a XX. századi jóléti állam fejlődési folyamatával együtt járó decentralizációs és hatékonysági kihívásoknak. E fő szempont megvalósítása pedig feltételezi az önkormányzatok egy- és többcélú társulásainak, különféle integrációs formáinak a kiépítését, továbbá egy erős alsó vagy felső középszint működtetését. Az utóbbit a nagyobb körzetigényű, nem alapfokú közszolgáltatások megszervezése indokolja (*Marcou, G.–Verebélyi I. 1993*).

1. táblázat
Az alapszintű helyhatóságok száma és átlagos népessége Európában

Ország	A helyhatóságok átlagos népességszáma	A helyhatóságok száma
<i>Dél-Európa</i>		
Franciaország	1 500	36 000
Görögország	1 600	6 036
Luxemburg	2 905	126
Ausztria	3 000	2 417
Spanyolország	4 700	8 049
Olaszország	6 800	8 000
Németország	7 240	8 400
Portugália	34 180	275
<i>Észak-Európa</i>		
Norvégia	9 145	454
Finnország	10 646	461
Belgium	16 740	589
Hollandia	17 860	800
Dánia	18 500	276
Svédország	30 000	282
<i>A Szigetek</i>		
Izland	1 100	222
Írország	41 910	92
Észak-Írország	60 480	26
Wales	75 870	37
Skócia	91 620	56
Anglia	127 000	365

Forrás: Norton, A. (1991) 31. o.

Tehát jelen disszertáció az önkormányzati integrációs formákkal, azokon belül különösen a társulásokkal mint *a közigazgatás egyik szervezeti modelljével* kíván foglalkozni. A téma feldolgozása során a tudományos igényű összefoglaló munka egyesíteni törekszik a *jogtörténeti és közigazgatás-tudományi megközelítést, megfűszerezve a területi tudományok szintetizáló szemléletmódjával*. A dolgozatban megrajzolódik a településközi együttműködéseknek az önkormányzati éra mintegy tíz éves története során bejárt fejlődési íve, amihez nagyban hozzájárult az Országos Tudományos Kutatási Alap, mely két kapcsolódó téma kutatását támogatta az elmúlt nyolc esztendőben. A szerző a társulásokat az önkormányzati integrációs formák kitágított fogalmának keretei között értelmezi, ami a településközi együttműködés intézményrendszerének nagyobb horizontját jelöli ki, mint általában azok a jelentős eddigi szakmai munkák, melyek alapvetően az önkormányzatok gyakorlati segítségnyújtásának célzatával

készültek. [(Gurnik Á.–Szalai Á.–Szépe E. (1998), Kiss L. (1991), Dudás F.–Sárosi M.–Virág R. (1998)]. Ebből kifolyólag a szerző a disszertáció kulcsproblémáinak az alábbiakat tekintette:

- Az önkormányzatok közötti együttműködést serkentő faktorok között első helyre sorolható a pozitív hagyományok léte, ami a társulások létrejöttének katalizátorként működik, ha úgy tetszik puha tényezője. A kooperációra való képesség és készség a kultúra fogalomkörébe tartozó és hosszú történelmi folyamat során megszülető érték. A magyar önkormányzatok – nem kifejezetten nekik felróható okokból – ennek a tanulási folyamatnak meglehetősen a kezdetén tartanak. A dolgozat elsőként feltárja, hogy e tekintetben a rendszerváltás idején, az önkormányzatiság eszméjének visszahonosításakor milyen történelmi-jogi alapokról indulunk el.
- Az előbbi téma mélységeinek megítélése során komoly segítségünkre lesz az a jogtörténeti összehasonlító vizsgálat, melyet különösképpen a német jogrendszer vonatkozásában végzünk el, majd amit a nyugati demokráciák hatályos jogi megoldásainak feldolgozásával a mű megismétel.
- A munka vizsgálja az alapfokú közigazgatás szervezeti egységeinek méretbeli kérdését, az igazgatási körzetek optimalizálásának szempontrendszerét.
- Elvégzi az állami beavatkozás eszközeinek vizsgálatát az önkormányzati együttműködési viszonyok alakításába, beleértve az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése felügyeletté szélesítésének szükségletét és a pénzügyi ösztönzés eszközeit.
- Elemzi a városi vonzáskörzetek szervezeti megjelenítésének lehetőségeit, amit különösképpen fontossá tesz a magyar közigazgatás-történet nagy értékű hagyatékának, a városkörnyékiséget kísérő folyamatos koncepció-alkotásnak a feltárása és összegzése.
- A társulások problematikája a területfejlesztésről és -rendezésről szóló törvény megszületése óta nem tárgyalható a területfejlesztési kistérségi társulások nélkül, ami a munkának területi és egyúttal interdiszciplináris szemléletmódot kölcsönöz.
- Hasonlóképpen a társulási együttműködés elhelyezése az önkormányzati finanszírozás rendszerében, a hatályos jog határait feszegető kérdésfelvetéssé változik. A használati spillover hatás közigazgatási definiálása a térségi szerepkörök vizsgálatán keresztül történik, ami rávilágít az önkormányzati differenciált hatáskör-telepítés kérdésének rendkívüli összetettségére. Tulajdonképpen arra, hogy a területi és az önkormányzati politika milyen sok szálon érintkezik egymással.

- A társulások adekvát szervezeti kereteinek meghatározó szerepet kell tulajdonítanunk a társulások színvonalas működésében. Az intézményrendszer funkcionálásának hatásfokát egyfelől a gyakorlatból merített tapasztalatokon fogjuk lemérni, másfelől a szabályozás minőségét más országok jogszabályi megoldásaival vetjük össze. A disszertáció eredményeként a magyar társulási intézményrendszer, benne foglalva a városkörnyék- és a kistérségi problematikát, továbbfejlesztésének legfontosabb irányai és eszközei fogalmazódnak meg.
- Végül, de nem utolsó sorban bemutatásra kerül az Európai Unió jogi dokumentumain keresztül a horizontális együttműködések megjelenése és szerepe az európai tér fejlődésében.

A munka módszertanát tekintve *elméleti és empirikus metodikára épül*. A jogtörténeti és aktuális szakirodalom feldolgozásán túl alapvetően épít eredeti jogi dokumentumok (jogszabályok, társulási megállapodások, európai uniós dokumentumok stb.) elemzésére, kiemelten azok összehasonlító vizsgálatára magyar és nemzetközi viszonylatban egyaránt. Az empirikus megközelítést a szerző mintegy évtizedes kutatómunkája biztosítja, ami lehetővé teszi a társulási jog fejlődése három markánsan elkülönülő időszakának egymás mellé helyezését. Az empirikus kutatás tematikája a finanszírozási fejezet elemzéseivel válik teljessé, minthogy egy a városok körében végzett kérdőíves felmérés és a társulás jogcímén folyósított állami támogatásokra vonatkozó TÁH-adatállomány birtokában mód nyílik a térségi szerepkörök és a társulások finanszírozási összefüggéseinek vizsgálatára.

A dolgozat mottójául a társulás fogalmának azt a szociológiai definícióját választjuk, amely talán a legtágabb fogalmi megközelítését adja a témának, s mely nyilvánvalóan nem intézményként vizsgálja a jelenséget és ezért nem érintheti az igazgatással való kapcsolatát. Mégis kifejezi általános lényegét: A társadalmi cselekvés értelmezése körében Max Weber (1967) beszél közösségről és társulásról, álláspontja szerint a társadalmi kapcsolatok nagy többsége részint közösség, részint társulás. Míg a közösséginek nevezett kapcsolatok a résztvevőknek szubjektíven átértézt (affektív vagy tradicionális) összetartozásán alapulnak, addig „Társulásnak nevezzük a társadalmi kapcsolatot, ha a társadalmi cselekvés beállítottsága racionálisan (érték- és célracionálisan) motivált érdek-kiegyenlítődésem vagy ugyanígy motivált érdek-összekapcsoláson alapul. A társulás igen gyakran, de nem mindig a kölcsönös jóváhagyással létrejött racionális meg egyezésre támaszkodik. Ekkor a társult cselekvés értékracionálisan a saját kötelezettségbe vetett hitre, célracionálisan a másik fél várható lojalitására épül.” (i. m. 66. o.).



2. TÖRTÉNETI FOGALOMÉRTELMEZÉS

Adott ország közigazgatási beosztása kisebb-nagyobb mértékben és más tényezőktől befolyásoltan (történelmi, politikai, gazdaságossági stb.) követi a történetileg kialakult településstruktúrát, annak nagyságrendi szerkezetét, egyidejűleg messzemenően behatárolja, megszabja a lakosság mozgáspályáit. A legtágabb értelemben vett községi integráció olyan közigazgatás-szervezési alapelv, melynek gyökerei mindössze néhány évszázados múltra tekintenek vissza. A francia forradalmi törvényhozás például eredetileg minden földrajzi értelemben vett helységet önkormányzattal ruházott fel, s jogi értelemben községi rangra emelt. A törvényhozás azonban hamar szakított ezzel a dezintegrált rendszerrel, s az elkövetkezendő években csak az 5000 főnél népesebb helységeknek adta meg az önkormányzati rangot, a többi 6000 falusi körre foglalta össze, ami azt jelentette, hogy önkormányzata kizárólag a helységek összességének volt. Nem sokkal később ezt a rendszert is elvetették Franciaországban, de nem így Németország két tartományában, Vesztfáliában és a Rajnai tartományban, melyek e struktúrát bizonyos módosulások mellett a francia fennhatóság megszűnte után is megőrizték.

Magyarországon *Erekly Istvánt* (1932) foglalkoztatta a községközi együttműködések elmélete. Véleménye szerint a rokon természetű közszükségleteknek községek szövetkezése útján történő kielégítése alapvetően három okból következhet be:

- 1) bizonyos jogok vagy vagyontárgyak két vagy több község közös és osztatlan tulajdonában vannak;
- 2) a törpe- és kisközségek méretüknél és közigazgatási erejüknél fogva bizonyos igazgatási feladatok ellátására és közszolgáltatások nyújtására egymagukban képtelenek;
- 3) a városok egyes közszükségletek kielégítésére olyan nagyságrendű, illetőleg a magasabb szintű ellátást megvalósító intézményeket, szervezeteket hoznak létre, melyek a környező községek szükségleteit is kielégítik.

Erekly már az I. világháború utáni modern francia, belga és német községi rendszer elemzése során a *képviselő-testület szervező hatáskörébe* sorolja a községeknek egymással való társulását és szövetkezését három másik jogosítvánnyal együtt, ú.m. a tisztviselői és hivatalnoki állások rendszeresítése és betöltése, a különböző bizottságok, küldöttségek és választmányok szervezése, a községtől mint anyaközülettől függő közintézetek, köztestületek és üzemek létesítése és fenntartása (*Erekly I.* 1932).

2.1. A községek általános közigazgatási beosztása Magyarországon (1871–1949) – jegyzőségek és körjegyzőségek

Noha az 1848-as törvények már felszámolták Magyarországon a feudális közigazgatást, a polgári államfejlődés kezdetét – többek között – az 1871. évi községi törvényünk megalkotása jelentette. A német jogrendszer hatása hazánkba az osztrák jog közvetítésével jutott el. A történészek értékelése szerint az 1871-es törvény sok tekintetben az 1853. évi osztrák községi törvény fordításának számít, s míg az önkényuralom időszakában erőszakkal működtek Magyarországon az osztrák jogintézmények, addig az első községi törvény elfogadása alkotmányosan beemelte közigazgatásunkba a már korábban bevezetett körzeti igazgatási elemeket. Az önkényuralom kormányzata ugyanis nem foglalkozott azzal a kérdéssel, vajon a községek jövedelme elégséges-e a jegyzőtartásra. A jegyző személyében politikájának helyi közegét igyekezett biztosítani. Ez a gyakorlatban az osztrák mintájú kerületi jegyzői tisztség meghonosítását hozta magával, mely az elnyomó rendszerhez kötődött. Egy-egy kerületi jegyzőség általában három faluból állt, de a jogszabályok az intézménynek a községi szervezethez való viszonyát nem tisztázták.

1860 enyhülés következett be a politikai rendszerben, ami abban is kifejezésre jutott, hogy a községi szervezet korábban elvett bírói jogkörét a kormányzat visszaadta, aminek célja a szolgabírói hivatalok tehermentesítése volt. E szerint valamennyi községben községi bíróságot kellett létesíteni, de szabad elhatározásából több község egyesülhetett a bíraskodás gyakorlására. A községi szövetkezésnek e korai közigazgatási intézménye azonban gyorsan és nyomtalanul eltűnt a közéletből (Horváth Z. 1972).

Az 1871-es törvénnyel egységes községi szervezet jött létre hazánkban, noha az csupán a látszatönkormányzat biztosításáig ment el. Míg e törvényünk a népességi és területi kritériumok meghatározása híján a történelmileg kialakult falvakat községként elismerte, addig az 1886. évi XXII. tc. már megállapította a községi lakosság legkisebb számát mint a községi jogalanyiség alapját, ami 50 állandóan megtelepedett családot, azaz mintegy 300 lelket jelentett abban az időben. Emellett a törvény a képviselő-testület választás alá eső tagjainak számát legalább háromszorosan meghaladó olyan lakost követelt meg, akik saját tulajdonul házat vagy földet birtokoltak és az ezek után fizetett állami adó alapján nyerték választói jogosultságukat (15 fő), továbbá az előjárói állások betöltésére alkalmas törzslakosokat. A személyi feltételek megtételeztek bizonyos szervezeti (a községház és a népiskola felállítása) és anyagi kritériumokkal: „A pusztai lakosok és birtokosok képesek legyenek a rájuk háruló terheket viselni és általában teljesíteni mindazt, amit egy községnek saját belügyei elintézése, valamint a

közigazgatás és közoktatás tekintetében teljesítenie kell” [152. § d), e) pontok]. A felsorolt törvényi szempontok teljesülése esetén is szükséges volt a belügyminiszter határozatára, ami bizonyítja, hogy minden közigazgatás-szervezési döntés politikai, ha úgy tetszik államhatalmi jellegű. Éppen az 1886. évi községi törvény előzményei miatt még a két világháború közötti időben is számos, jogalap nélkül községi hatóságot gyakorló község létezett Magyarországon, melyeket *Alsó László* (1935) két csoportba sorolt, *ú. m. eszmei vagy uradalmi községek és törpe kisközségek csoportja*.

A polgári Magyarország neves közigazgatás-elméleti szakemberének véleménye szerint „A törpe kisközségek fenntartása nemcsak közjogi szempontból esik kifogás alá, hanem általában a községi intézménynek jelentősége és főleg a gazdaságosság elve szempontjából is kifogásolható. A törpe kisközségek miniatűr szervezete ugyanis teljesen illuzórikussá teszi a képviselő elvét, mert ottan, ahol az összes községi választók, sőt nem választók is tagjai a képviselő-testületnek, ottan a képviselő-testület fenntartása nemcsak indokolatlan, hanem ennek a fontos közjogi intézménynek a komolyságát is veszélyezteti. Ezenkívül a törpe kisközségek önállósága a felsőbb hatóságokat is megteveszti, mert ezek bennük is egyes közintézmények felállítására kötelezett önkormányzati egységeket látnak, bár a legelemibb szükségleteik fedezésére is képtelenek. Az ily községek is kötelesek iskolát fenntartani, faiskolát, köztemetőt, közegészségügyi és más közintézményeket létesíteni még abban az esetben is, ha az a helyi viszonyok szerint indokolatlan volna is. Emiatt vagy a lakosság terheltetik meg indokolatlanul vagy *a törvény rendelkezései maradnak illuzórikusak*. A törpe kisközségek fenntartása különösen a gazdaságosság elvét sérti mert minden község külön helyhatósági egységet alkotván, minden községről, tehát a 95 lélekből álló törpe kisközségről is külön-külön kell vezetni mindazokat a munkálatokat, nyilvántartásokat, lajstromokat, főkönyveket és minden néven nevezendő regisztereket, amelyek vezetésére a község kötelezve van, még abban az esetben is, ha évenként azokba csak egy-két vagy semminemű bejegyzés nem történik...” (*Alsó L.* 1935, 92–93. o.).

A hatvan éve felvetett reformgondolatok hihetetlen időszerűséget mutatnak, meglehetősen gyakorlatias szemszögből összegzik a közigazgatás legtágabb értelemben vett integrációjának indokait.

Előbb 1871. évi, majd az 1886. évi községi törvény a községek területi, népességi és települési típusaihoz eltérő jogi konzekvenciákat fűzött, azaz községi kategóriákba sorolta őket, ami *a szervezeti jellegben fejeződött ki*. A községek első csoportját a tulajdonképpeni falusi települések alkották, úm. a kis- és nagyközségek, a második csoportba a rendezett tanácsú városok tartoztak. Vizsgálódásunk tárgyát a kisközségek és nagy-

községek képezik, melyek közötti *különbséget eredetileg a közös vagy a külön jegyzőtartás jelentette, mégpedig az egyes községek eltérő teherbírásán alapulva*. Bár a községek rendszeres állami támogatásának bevezetésével, 1904-től kezdődően ez a kritérium kezdte elveszíteni döntő jelentőségét. A kis- és nagyközségek általános közigazgatási beosztása átfogta a vármegyei törvényhatóságokba, a közigazgatási (szolgabírói) járásokba és a jegyzőségekbe való beosztást.

A nagyközségek a szakképzettséget igénylő közigazgatási teendőket községi jegyző alkalmazásával látták el, míg a kisközségek vagy önkéntesen egymással szövetkezve vagy törvényhatósági határozat alapján *körjegyzőségekbe tömörültek, amelyek mint átfogó közigazgatási egységek a kisközségek szervezetéből kiemelkedtek*. Tehát a körjegyzőségek alkottak olyan a járásnál kisebb, de a kisközségeknél nagyobb egységeket, amiknek tevékenysége a nagyközségekével megegyező színvonalon állt. A körjegyzőségek mint az igazgatási körzetek legáltalánosabb formái azonban nem csupán kisközségeket foglalhattak magukba, mivel az 1886. évi községi törvény 160–161. §-a kivételiesen lehetővé tette azon kisközségeknek, melyek elkülönített helyzetük vagy közlekedési nehézség folytán más kisközséggel szövetkezni nem tudtak, hogy a szomszédos nagyközséggel tartsanak fenn közös jegyzőséget, noha ez az utóbbi nagyközségi jellegét nem érintette. A törvény értelmében egy nagyközséghez egy kisközség csatlakozhatott, a valóságban azonban nem volt ritka a két-három kisközséget átfogó nagyközségi jegyzőség sem. Amúgy a már kisközségi szervezetet nyert falunak később nagyközséggé átalakulása gyakran leküzdhetetlen akadályokba ütközött. A törvény szerint (1876:V. tc. 40. §) *azt is igazolnia kellett, hogy a leválás után a többi kisközség a körjegyzőség fenntartására képes marad vagy csatlakozni tud más körjegyzőséghez*. A két rendszer közötti átjárásra alig maradt lehetőség.

A jogi szabályozás szemszögéből a *községek ún. szövetkezésének kezdeményezése* második községi törvényünk értelmében (1886. évi XXII. tc.) a képviselő-testület által gyakorolt *önkormányzati jog volt*. Ellenben, ha a közigazgatás érdekében állt a szövetkezés, akkor a törvényhatóság *azt hivatalból elrendelhetette, egyúttal annak módját is megállapította*. Egészen konkrétan a törvényhatósági kisgyűlés engedélyezte, illetve rendelte el a kisközségek körjegyzőséggé alakulását és valamely kisközségnek nagyközséghez történő csatlakozását. Új körjegyzőség alakulása esetén viszont a körjegyző székhelyét, a községek pénzügyi hozzájárulásának mértékét az alispán volt jogosult megjelölni.

Jelentőségre tett szert, hogy miután a több község területére kiterjedően működő szervek lényegében valamennyi „társult” község szervezetének részét alkották, ezért a tisztviselőkkel szemben támasztott helyben lakás követelménye akként módosult, hogy

azok adott körben, a kisközségek valamelyikében tartoztak lakni. Ennek ellenére akad-
tak a közigazgatás érdekeivel szemben olyan körjegyzőségek, melyeknek székhelye a
szövetkezett községeken kívül volt (pl. Baranya vármegyében a Kölkedi körjegyzőség
székhelye Mohács). A körjegyzőségi székhely intézményét szervesen egészítették ki az
ún. látogatási napok, ami annyit jelentett, hogy a körjegyző, illetőleg a nagyközség
jegyzője meghatározott napokon a székhelyen kívül eső kisközségekben a helyszínen
tárgyalta és intézte az ott lakók ügyeit.

Amiként azt *Alsó László* (1935, 101. o.) megállapította *a községek közigazgatási be-
osztása szerves összefüggésben volt szervezeti jellegükkel*, vagyis ha a közigazgatási
beosztás, az önálló vagy a közös jegyzőtartás adva volt, abból egyenesen következett a
nagy-, illetve kisközségi szervezeti jelleg. Hazánkban tehát a körjegyzőségek általános
igazgatási körzetként külön szervezeti kategóriát képviseltek, ahol is a kisközségek
szervezeti és anyagi viszonyainak összhangba hozatala történt meg települési viszo-
nyaikkal. Elméleti megközelítésben a körjegyzőségek ideáltípusának területi és népes-
ségi szempontból a nagyközségek normális típusával kellett egybe esnie. Ez gyakorla-
tilag azt jelentette, hogy népességük 1500–4000 lélek, területük 1500 és 5000 hektár
közé kellett, hogy essen, a hozzátartozó kisközségeket egymástól sem természeti, sem
más akadályok vagy más község határa el nem választhatták és székhelyül a körjegyző-
ség területén a legjobban megközelíthető, földrajzi tekintetben központi fekvésű kö-
zségnek kellett szolgálni. A felsorakoztatott elvárásoknak szerencsére a háború előtti
Magyarország körjegyzőségeinek döntő többsége eleget tudott tenni.

Végül figyelemre méltó, hogy második községi törvényünk nem kerülte meg azt a
manapság szemérmesen elhallgatott kérdést, hogy mi történjék akkor, ha az önkor-
mányzás további gyakorlásának nincsenek meg a minimális feltételei. A tárgyalt idő-
szak joga *ismerte a községi önállóság megszüntetésének esetét*, amit közigazgatási te-
kintetben valamely szomszédos községhez csatolással, azzal történő egyesítéssel vagy
két, esetleg több szomszédos kisközségnek egy községgé alakulásával engedett végre-
hajtani. Ez történhetett a törvényhatósági kisgyűlés kérelmére, de anélkül is elrendelhető
volt (*Ivancsics I.* 2000).

2.2. Egyes szakigazgatási körökre és más intézmények közös fenntartására irányuló községi szövetkezések

A Kiegyezést követően a gazdasági fejlődés felgyorsulása mind több területen igényelte az állami szabályozást, illetőleg a felmerülő újabb és újabb feladatokat vagy a törvényhatósági és városi önkormányzati apparátusokra terhelte a kormányzat, vagy pedig új területi szerveket állított fel közvetlen irányítása alatt. A szakigazgatási ágak létrehozásával a Tisza-kormány a rendészeten kívül különösképpen a közegészségügyre és a gyámügyre irányította figyelmét, aminek hatása lefutott a közegészségügyi szolgálat legalsóbb szervéig, a községig (Csizmadia A. 1976).

Az általános igazgatási beosztás mellett a kis- és nagyközségek a szakigazgatás szempontjaiból *szakigazgatási körökbe* tömörültek, illetőleg a törvényhatóság által beoszthatók voltak, továbbá a kisközségek *bizonyos intézmények közös fenntartására is szövetkezhettek* (közös iskola, tűzoltóság).

Noha az 1886. évi községi törvény a körorvos és körgyám választásának szabályait tartalmazta, az alapul fekvő rendelkezéseket már a közegészségügy rendezéséről szóló 1876: XIV. tc. valamint a gyámsági és gondnoksági ügyek rendezéséről szóló 1877: XX. tc. részletezte. Ezek szerint minden község, melynek legalább 5000 lakosa volt városi, illetve községi orvost alkalmazott, míg az 5000 főnél kisebb községeket a törvényhatósági bizottság – a főszolgabíró és a tiszti főorvos meghallgatása után – *orvosi körökbe* osztotta be, tehát e községek körorvost alkalmaztak. Az orvosi kör székhelyét az érintett községek meghallgatása után a közigazgatási bizottság határozta meg, s a körorvosnak az orvosi kör székhelyén kellett laknia, amitől legfeljebb a kör községei többségének kérésére a belügyminiszter engedélyével lehetett eltérni, akkor is csak olyan település javára, amelyben a gyógyszerár működött.

A körorvost az orvosi kört alkotó községek képviselő-testületeinek kiküldöttei és az alispán által kiküldött vármegyei bizottsági tagok együttes ülésükön választották, mely grémiumban a községek és a vármegye azonos számú taggal képviseltette magát. A kivételesen nagy vármegyei befolyás egyik magyarázatául azt találjuk, hogy míg a körjegyzőt a szövetkező kisközségek közösen fizették, addig a körorvos törzsfizetését az államkincstártól kapta, az egyes községek csupán a személyi pótlékhoz járultak hozzá a területükön kivetett állami egyenes adó nagyságának arányában. Ennek megfelelően a törvényhatósági bizottság állapította meg a rendelési vagy látogatási napokat, melyeken a körorvos a szomszédos községekből könnyen elérhető helyen rendelőt volt köteles tartani.

A *községi bábák* vonatkozásában a szakigazgatási körök másként alakultak. Főszabályként minden város, nagyközség és minden olyan kisközség, melynek legalább 800 lakosa volt okleveles bábát kellett, hogy alkalmazzon. Azon két, egymástól legfeljebb két kilométerre fekvő község, melyeknek lakossága együttesen nem haladta meg az 1600 főt, a vármegyei törvényhatósági bizottság jóváhagyásával közösen is tarthatott okleveles bábát. A bábát községben a képviselő-testület, közösen alkalmazandó bába esetén a képviselő-testületek együttes ülése volt jogosult megválasztani a főszolgabírótól megillető kijelölési jog gyakorlása után, és amennyiben a község vagy községek *bábatartási kötelezettségüknek nem tettek eleget, a bábát a községek terhére az alispán rendelte ki*. Az ismertetett szabályokat a körorvosokra és körbábákra vonatkozólag az 1908. évi XXXVIII. törvénycikk foglalta egységes szerkezetbe „A közegészségügy rendezéséről” címmel.

Gyakorlati szemszögből az egészségügyi intézményhálózat területi rendszerének 1925. évi állapotvizsgálata alapján *Hajdú Zoltán* arra a következtetésre jutott, hogy bár az orvosi körzeteket igyekeztek legalább a járáshatárokhoz igazítani, az egészségügyi intézményhálózat beosztása csaknem minden szinten eltért a közigazgatási központ- és területrendszerétől. Vagyis a két világháború között *egy-egy orvosi körzet több körjegyzőséget fogott át nem ritkán keresztezve a járáshatárokat*, miközben a gyógyszerügyi körzetek hasonló módon alakultak (*Hajdú Z. 1987*).

Úgyszintén *Hajdú Z. (1987, 44–49. o.)* kutatásaiból ismerjük, hogy az elemi iskolai hálózat 1925-re nagyrészt települési jelleggel kiépült az országban. Ez a Dél-Dunántúlon azt jelentette, hogy a települések 98%-a rendelkezett elemi iskolával viszonylag alacsony minőségi szinten. Ebből következően, noha a kisközségek közös iskola fenntartására is szövetkezhettek, ez egyáltalán nem vált jellemzővé, sőt *az elemi iskolával nem rendelkező törpeközségeket a közigazgatási összevonások alkalmával beolvasztották a szomszédos községekbe*, aminek indoka gyakran éppen az iskola hiánya volt. Ez az eljárás nem kis részben a községi törvény azon rendelkezésére vezethető vissza, mely a község lényegét, szó szerint „jogait és teendőit” többek között a községi iskolák és más rokon intézmények fenntartásában jelölte meg (1886:XXII. tc. 21.§).

A községközi együttműködés egy másik lehetséges válfaját szabályozta „A gyámsági és gondoksági ügyek rendezéséről” kibocsátott 1877:XX. törvénycikk, mely azon kívül, hogy a községi elöljáróságot bizonyos gyámhatósági jogkörökkel felruházta, valamenyny község kötelezettségévé tette közgyám alkalmazását. Nyilvánvalóan erre valamenyny kisközség nem lehetett alkalmas, ezért „...a törvényhatóságnak kötelességében áll több községnek egy közgyám tartására leendő szövetkezését a helyi viszonyoknak meg-

felelően elrendelni és foganatosíttatni. Hogy ily esetben a közgyám mely községben lakjék és az egyes szövetkezett községek mily mérvben járuljanak a közgyám tartásával esetleg összekötött terhek viseléséhez, azt esetről esetre a közigazgatási bizottság határozza meg.” (1877:XX. tc. 173.§). E szigorú jogi kereteket, melyeket mai szóhasználat-tal kötelező társulásnak is nevezhetnénk, egészítette ki a szolgabíró vonatkozó jogköre, minthogy gyámügyekben kis- és nagyközségek tekintetében egyaránt teljes felügyeleti jogot gyakorolt.

Témánk szempontjából perifériális jelentőségű, mivel elsősorban és közvetlenül nem a községeket érintő intézmények voltak, mégis megemlítendők a XIX. század második felétől kezdődően nagyszámban megjelenő különféle elnevezésű, elsősorban *vízrendezésre és vízhasználatra alakult vízitársulatok*. A magyar királyi földművelésügyi miniszter rendeletében jóváhagyott alapszabállyal létrejött társulatok mindegyikének felsorolása helyett néhány példa: Szakolcza-vidéki ideiglenes árvédelmi és belvízrendező társulat, Felső-bodrogi vízszabályozó társulat, Beregmegyei vízszabályozó és ármentesítő társulat, Felső-csallóközi ármentesítési társulat, Sebes-Körös vízszabályozó és ármentesítő társulat stb. A vízitársulatok jogalapját a vízjogról szóló 1885:XXIII. törvénycikk teremtette meg, mely a folyók és egyéb vizek melletti árterek és szigetek birtokosait ármentesítő társulat alakítására jogosította fel, illetőleg néhány esetben kötelezte is.

Néhány korabeli alapszabályt áttekintve kiderül, hogy az önkormányzatként létrehozott szervezetek a törvénynek köszönhetően saját nevükben jogokat szerezhettek, kötelezettségeket vállalhattak, továbbá perbeli jogképességgel bírtak. Tagjaik elsősorban az adott árterületen ingatlanvagyonnal rendelkező tulajdonosok, továbbá mindazon egyének, testületek és jogi személyek közül kerültek ki, melyek a társulat működésében közvetlenül érintve voltak. Így váltak például a Bácsi tiszai ármentesítő társulat tagjaivá N-Kanizsa, Zenta, Mohol, Petrovoszellő, Ó-Becse és Bács-Földvár városok és nagyközségek mint a kijelölt árterek birokosai. A törvényben meghatározott szervezettel és személyizzettel rendelkezni köteles vízitársulatot alapszabályának jóváhagyása után szigorúan nyilvántartásba vették, vagyis a „vízi könyvbe” bejegyezték és alapszabályának egy példányát annak okirattárában elhelyezték. Az árvízvédelem, belvízrendezés stb. feladatok mint szakfeladatok megfelelő színvonalú ellátását kellett, hogy garantálja az a törvényi előírás, miszerint a társulatok tisztviselő személyzete az igazgatóból, a főmérnökből, a szükséges számú szakmérnökökből, pénztárnokból, ellenőrből és a szükséges segédszemélyzetből állt (1885:XXII. tc. 96. §).

Figyelemre méltó a nyilvánossággal való kötelező kapcsolattartás fontosságának hangsúlyozódása, hiszen a vízrendezési munkálatok tervezeteit még a társulat megalakulását megelőző eljárás során a községek tartoztak helyben kihirdetni, s ezen felül az érdekelt adófizetőket közvetlenül azokról értesíteni. Az érintetteknek 30 nap állt rendelkezésre észrevételek megtételére, majd az illetékes alispán a maga határozatát a tervszel, a beérkezett nyilatkozatokkal és az alapszabállyal együtt felterjesztette a miniszterhez. Emellett a víztársulat közgyűlésében a községi előjáróság illetőleg annak képviselője felhatalmazást kapott arra, hogy az önálló szavazati joggal nem bíró, tehát az arra jogosító birtoknagyságot el nem érő tagok szavazati jogát gyakorolja, ha azok önkéntes csoportosulása hiányzik.

Minthogy az árvízvédelem, ármentesítés a köz érdekében álló tevékenységként is értelmezhető, a víztársulatok tekintetében is fellelhetők voltak egynémely kényszerítő szabályok, noha megalakításuk alapvetően önkéntes elhatározáson alapult. Az előbbiek közé sorolandó, a társulatok törvénybeli feljogosítása arra, hogy a társulati kötelekbe utólag bevonják azokat a területeket, melyek a már elvégzett munkálatok által védelemben részesültek vagy jövedelmezőbbekké váltak. E lépés természetszerűleg a tagokra megállapított hozzájárulási kulcs szerinti anyagi kötelezettségvállalás kiterjesztését jelentette. Ismerte emellett a törvény a *közérdek és az egyöntetű árvédelem fogalmát* is, melyekre alapozva *a közmunka- és közlekedésügyi miniszter a kellően nem biztosított árterületeket valamely fennálló társulathoz csatolhatta, illetőleg - a tulajdonviszonyokra tekintet nélkül - az ilyen árterületekre hivatalból társulatot alakíttathatott.* A feltételek fennállásáról az illető társulat, az érdekeltek, továbbá a szomszédos társulatok meghallgatása alapján döntött. A törvény értelmében a társulati viszonyokba való mélyebb kormányzati beavatkozás is megengedett volt. Amennyiben a miniszter úgy ítélte meg, hogy valamely társulat gátjai vagy adott folyó egységes szabályozása az összefüggő árvízvédelem vagy a közigazgatás vagy a közbiztonság szempontjából fenntartandók, hivatalból elrendelhetette a karbantartáshoz szükséges összegnek a társulat költségvetésébe való felvételét és a tagokra való kivetését. *Ha pedig a közérdekből fenntartandó társulat kötelezettségeinek nem tett eleget, azok teljesítésére záros határidőt szabhatott, melynek eredménytelen eltelte után a miniszter a munkáknak a társulat terhére történő elvégeztetéséről gondoskodhatott, egyidejűleg a költségeket az érdekeltekre kivetette.* Egyébként is a társulatok által kivetett járulékok – beleértve a felvett kölcsönnek az egyes birtokokra eső részleteit – az illető birtok olyan terhet képeztek, melyek minden más követelést megelőzően az egyenes adók módjára voltak behajthatók.

A szakminiszter a társulati védgátak és egyéb építmények állapotát évente többször ellenőrizhette, de legalább kétszer megvizsgáltatta, amely állami felügyeletért a társulatok töltéskilométerenként évi átalányt fizettek az államkasszának. Végül a víztársulatok felosztásáról szóló közgyűlési határozatot ugyancsak fel kellett terjeszteni jóváhagyásra a miniszterhez, akinek *jogában állt annak megtagadása, többek között akkor, ha a társulat fennmaradását közérdekből szükségesnek tartotta.*

A II. világháború előtti magyar közigazgatás tehát nem ismerte a társulás jogintézményét, helyette rendszerint a községek szövetkezésének fogalmát alkalmazta a különböző közfeladatok szakracionális ellátása érdekében, összességében meglehetősen szűk feladatterületeken. Ezen felül legalsó szinten a körzetesített igazgatás elvére építette fel a községi, illetőleg az önkormányzati igazgatás rendszerét. Ezek a viszonyrendszerek nem voltak mentesek az önkormányzatok kötelezésének elemeitől, amelyek sokszor a polgári Magyarország kormányzati szerveinek a községek életébe történt mély beavatkozásaként kaptak negatív értékelést. El kell azonban ismerni, hogy ezek az intézkedések a szakmaiság, a hatékony és rendszerelven működő közigazgatás szemszögéből bizonyos mértékig indokoltak voltak.

Sajnálatos módon a községi szövetkezés intézménye a helyi ügyek rendkívül szűk körére terjedt ki, lényegileg szakképzett személyzetnek a közös alkalmazására korlátozódott, aminek jelentőségét nyilvánvalóan nem szabad lebecsülnünk. Ugyanakkor a modern értelemben vett közszolgáltatások közös teljesítése, melyeknek széles skáláját fogjuk megismerni a német jogrendszer példáján, a tanácsrendszer bevezetéséig nem képezte tárgyát a községközi együttműködéseknek. Magyarázatul hivatkozhatunk a magyar polgárosodás jelentős megkésettiségre a nyugat-európai államokhoz képest, ami feltétlenül kifejeződött a kommunális infrastruktúra hiányában, illetőleg elmaradottságában. Egyszerűbben fogalmazva, abban az időben még nem épültek ki Magyarországon olyan intenzitással és minőségben a közszolgáltatások, amelyek indukálhatták volna az együttes feladatmegoldás keresését, továbbá az intézményi keretek kimunkálását, szabályozását. *A kifejlődött körzeti intézmények csekély teret tudtak biztosítani egy kifinomult társulási jog létrejöttéhez. Így a körjegyzőségekre és szakigazgatási körökre szűkült a társulási tipológia, melyek lényegüket tekintve nem jelentettek sokkal többet, mint bizonyos feladatok közös finanszírozásának technikáját. A társulás mint szervezet kérdése fel sem merülhetett.* A korabeli szabályozás pozitívumaként kell kiemelni azt a szigorú állami felügyeletet, amit egyébként inkább terhére szoktak róni a polgári időszaknak. Az állam meg tudta jeleníteni a szakszerű és hatékony közigazgatáshoz

fűződő érdekét, valamint a társadalom képviselőjében lépett fel, amikor szövetkezésre kötelezte a községeket.

Rendkívül érdekes, hogy a fejlett nyugati társulási joghoz leginkább a társulások fogalomkörén kívül eső vízitársulatok szabályozása tudott felzárkózni. Az intézmény ismertető jellemzői – különösképpen a kötelező társulás vonatkozásában – igen aprólékosan kidolgozott viszonyrendszerre utalnak. Ezek az elemek a közérdekből fenntartott társulatok fogalma, a határidő tűzésével elrendelt kötelező társulatok léte, a miniszternek mint felügyeleti szervnek az érintettek terhére hozott helyettesítő felügyeleti intézkedése, a szakmai ellenőrzés, valamint a társulat felosztatásának közérdekre hivatkozással történő megtagadása. Közigazgatásunk nagy vesztesége, hogy ezek az értékek nem tudtak tovább hagyományozódni. Az államszocialista rendszer küszöbére úgy érkezett meg az ország, hogy az igazgatási szükségletnek megfelelő körjegyzőségek intézményétől eltekintve, az önkormányzati társulások tekintetében nem voltak használható tradícióink, mindössze az integráció tágabb fogalma jelent meg pozitív értelemben.

2.3. Községrendezés a polgári Magyarországon (1880–1949)

Településhálózatunk kialakulását történeti fejlődés eredményének tekinthetjük. Első községi törvényünk 1871-ben ismerte el a rendezett tanácsú városokat² a nagyközségeket és a kisközségeket politikai intézményeknek, aminek következtében a község jogi minősége is megváltozott, közjogi jogállást nyert. Ezt többek között kifejezésre juttatta a községi illetőség fogalma is, ami személyi köteleket jelentett a község és az egyén között számos jogkövetkezménnyel. Másfelől ami ennél sokkal lényegesebb a közigazgatás szempontjából *minden területnek valamely községhez vagy városhoz kellett tartoznia*. A község önkormányzat jellege abban jutott kifejezésre, hogy a törvény szerint önállóan intézte saját belügyeit, egyidejűleg végrehajtotta a törvényeket, valamint a kormánynak és a törvényhatóságnak a rendelkezéseit.

A földrajzi és települési viszonyok adott vagy csak nehezen megváltoztatható tényezők, míg szervezeti beosztásának módosítása az államnak hatalmában áll. Alsó László (1935, 14. o.) értelmezésében a község szervezeti beosztásán a községnek az államban elfoglalt helyét és szerepét értjük, amelyen belül a község *területi beosztása* az állam területének azt a részét jelenti, amelyen a község hatóságot gyakorol. A község *közigazgatási beosztásáról* akkor beszélünk, amikor a községnek a közigazgatás szerkezetében elfoglalt helyéről van szó. A szervezeti beosztás hibáinak felismerésére és orvoslására dolgozta ki a két világháború közötti Magyarországon Magyary Z. (1931) és tudományos műhelye a magyar közigazgatás racionalizálásának programját. Ennek megfele-

lően a községek szervezeti beosztásának racionalizálása alatt azt a módszert értették, amely meghatározza, hogy a szervezeti beosztás mily feltételek mellett biztosítja a községek eredményes és gazdaságos működését és az egyes községek működése minő szervezeti beosztásban válik eredményessé és gazdaságossá. A módszer alkalmazása szempontjából négy ma is időszerűnek mondható tényezőt vettek figyelembe:

- a községnek az állam cselekvési rendszerében milyen tevékenységeket kell gyakorolnia (a község fogalma és helyhatósági hatásköre);
- a községnek az államigazgatásban betöltött szerepe (az említett szervezeti beosztás);
- melyek a község működésének szervezeti, háztartási és erkölcsi feltételei;
- milyen viszonyok rendezésére szolgál a község (települési követelmények) és ezeknek milyen községi szervezet felel meg (Magyary Z. 1930, 1. o.).

Mindezek alapján önkormányzati integrációt kimerítő szervezeti változásoknak végeredményben két csoportja különböztethető meg:

- a községek területi vagy közigazgatási beosztását érintők (községi határátcsatolások, megyék közötti átcsatolások, körjegyzőségek, társulások stb.)
- az önkormányzatok önállóságát valamint közigazgatási státusát módosítók (új község alakulása kiválással, községmegszüntetés, egyesülés, szomszédos önkormányzathoz csatlakozás).

Az utóbbi integrációs formát érintőleg már maga az 1886. évi községi törvény is széles felhatalmazást adott a belügyminiszternek községek egyesítésére, mind csatlakozás, mind pedig beolvadás engedélyezésére. Miközben a községek érthető módon többnyire ragaszkodtak önállóságukhoz, addig összeépült községek egyesítését a belügyminiszternek akkor volt joga elrendelni, ha azt valamelyik község képviselte kérvényezte. Ennél nagyobb problémának mutatkozott, hogy tervszerűen nem foglalkoztak a kérdéssel és hiányzott a tényleges állapot átfogó ismerete, így csak a konkrétan felmerülő ügyekről határozott a kormányzat. Az összeépült és törpe községek egyesítése azonban az I. világháborút megelőzően is, ha lassú ütemben is, de zajlott. Negyven év alatt, 1880 és 1919 között mindössze 98 község önállósága szűnt meg, míg a háború utáni tizenöt év alatt 141 község veszítette el közigazgatási jogállását (Benisch A. 1937, 88. o.).

A magyar közigazgatás reformjának folyamatában mérföldkönek számított az 1924-ben kibocsátott belügyminiszteri körrendelet, mely „A kis- és nagyközségek pénzügyi egyensúlyának helyreállításáról” címet viselte.³ A vonatkozó törvényi felhatalmazás ugyanis lehetővé tette, hogy a belügyminiszter az igazgatás egyszerűsítése, gazdaságosabbá tétele, avagy egyes községek háztartási egyensúlyának megóvása és fenntartása céljából a nagyközség kisközséggé alakulását, összeépült vagy egymáshoz közel fekvő

községek egyesítését rendelje el, körjegyzői csoportokat alakítson, a fennállókat megváltoztassa, a körjegyzőség székhelyét megállapítsa, egyes községi határrészeket más községhez csatoljon át s a közigazgatás követelményeit ki nem elégítő községi alakulatokat szüntessen meg. Ezt egy évvel később követte egy az összeépült községek egyesítése és a törpe kisközségek önállásának megszüntetése tárgyában kiadott újabb rendelet, amely a közigazgatás racionalizálásának kérdését már nem kizárólag az államháztartás egyensúlyi szempontja felől közelítette, mint elődje. Megjelent benne a közigazgatás egyszerűsítésének követelménye, aminek megfelelően az összeépült vagy egymáshoz egészen közel fekvő (1 km) községek egyesítése, továbbá a 300 főnél kevesebb lakosú kisközségeknek a szomszédos községekbe való beolvasztása fogalmazódott meg kívánalomként. A belügyminiszter utasítására minden megyének tervet kellett alkotnia a végrehajtásra, aminek eredményeként Magyarországon 192 községet megszüntettek vagy egyesítettek más szomszédos községgel, noha a rendeleteket nem sikerült maradéktalanul végrehajtani (Hencz A. 1973, 437–443. o.).

A felsorolt intézkedések egyértelműen erős központi beavatkozást engedtek meg az önkormányzatok életébe, különösen ami a községi státus megszüntetését illeti. Azonban már itt felfigyelhetünk arra a jelenségre, amit modern felfogásban kötelező társulásnak hívunk, körjegyzői csoportok elrendelésének vagy fennállók megváltoztatásának belügyminiszteri jogát. E kiterjedt intézkedési terep egyrésztől összhangban állott az önkormányzatok általános helyzetével. A községek olyan szoros szolgabírói, illetőleg rajta keresztül vármegyei gyámkodás alatt éltek, vagyis nem volt végleges döntési jogosítványuk, ami kétséggé tette igazgatási és gazdálkodási önállóságukat, azaz valóságos önkormányzat mivoltukat. Másrészt viszont el kell ismerni, hogy ha csekély mértékben is, de jelen voltak a községegyesítési eljárás során bizonyos demokratikus elemek. Így például a belügyminiszter rendeletében lefektetett elvek szerint törekedni kellett arra, hogy az egyesítések a földrajzi, társadalmi és gazdasági tekintetben egymáshoz legközelebb álló falvak vonatkozásában teljesüljenek, valamint az egyesítés után a megszünt, illetve beolvasztott községek arányos képviselőkhöz jussanak.

Ugyancsak pozitív megítélés alá esik, hogy a közigazgatás átfogó rendezését több szempont is indokolta a korabeli Magyarországon. Elsősorban a közigazgatás területi szerkezetében meglévő feudális maradványok tekinthetők ilyennek, mint például az eszmei vagy uradalmi községek fennmaradásának problémája, az összefüggő határral nem, vagy más község területébe ékelődő területrésszel rendelkező községek rendezésének problémája.⁴ A reformok jelentősége azonban nem csupán abban a pénzbeli és munkaerő-megtakarításban jelentkezett, amit az összevont jegyzői irodákban regisztrálhattak, s aminek következtében megtörténhetett a pótló és az államsegély

mértékének leszállítása, de *a községi adminisztráció gyorsabbá is vált és az átszított települések vagy községrészek lakosságához közelebb került a közigazgatás.*

Kifejezetten az utóbbi célt szolgálta 1919 után 94 új jegyzőség létesítése korábban meglévő nagynépességű körjegyzőségek megosztása révén. Ily módon a korabeli reformtörekvések ismerték a „túlnépes körjegyzőség” fogalmát, ahol az igazgatási egységek átlagosan 4–6 község 5–6000 lakóját szolgálták ki. Ilyennek számított például a balatonszentgyörgyi körjegyzőség 5165 lakossal vagy a kéthelyi 6704 fővel, mely kettőből kiválás útján megszületett az új, balatonkeresztúri körjegyzőség 3384 lakóval. Egyébként a Trianoni békeszerződést követően összesen 142 új jegyzőségünk keletkezett, de ezek közül mindössze 21-nek a léte magyarázható a határváltozással, további 26 körjegyzőség alakulása volt köszönhető új község alakulásának. A területrendezés másik vetületeként 1919 után igen kevés, szám szerint hat jegyzőség szűnt meg, amelyek közül kettő esetében volt kimutatható egyértelműen a korabeli viszonyoknak meg nem felelő, drága szervezet működtetése. Holott a célzott községi pénzügyi egyensúly helyreállítása ezen módszerrel érvényesíthető lett volna. Hasonlóképpen a hivatkozott belügyminiszteri rendelet végrehajtása során csupán néhány község jutott a megszüntetés sorsára tisztán pénzügyi okokból (*Benisch A.* 1936, 74. o.).

Tehát a belügyminiszter hatáskörébe tartozott a községek alakulásának, megszűnésének, egyesítésének, községek és megyei városok visszafejlődésének, beékelés és természeti akadályokkal elválasztott területrészek és egyéb határrészek átszitolásának stb.-nek az engedélyezése. Ugyanakkor valamennyi önkormányzati szervezeti módosuláznál – ha annak engedélyezése nem tartozott a törvényhatóság hatáskörébe – a törvényhatóság politikai jelentőségénél fogva nyilatkozott, sőt a községsszervezési ügyeket közigazgatási eljárás keretében maga volt köteles tárgyalni, majd a belügyminiszterhez felterjeszteni. E tény értelemszerűen kihatott az elbírálás tartalmára is, noha a községeket minden esetben meg kellett hallgatni.

Az 1930-as években a községsszervezés tendenciája újfent erősödni látszott, amikor a Közigazgatás-racionalizálási Bizottság, valamint a Közigazgatástudományi Intézet is részesévé vált a munkának egy az egész országra elkészített programmal. Alapos elemzések nyomán részletekig menő tervek készültek, ám ezek az egymást váltó kormányok szándékával kevésbé találkoztak. A közigazgatás racionalizálásának szemléletét általában szakmai elismerés kísérte, noha az reformerek egyes elképzeléseinek helyessége mai szemmel vitatható. Így például célkitűzésként szerepelt egyes nagyközségeknek kisközséggé, városoknak községgé való szélesebb körű visszafejllesztése (*Hencz A.* 1973, 449. o.). Benisch Artúr az 1937. évi közigazgatási továbbképző tanfolyamon tartott előadásában arról adott számot, hogy az indokolt községsszervezések tervezett vég-

rehajtása után a magyar községállomány, – melyet abban az időben 3308 kis- és nagyközség alkotott – 10%-kal, kerekén 330 községgel fog csökkenni. Az elképzelések keresztülvitelének azonban gátat szabott a korabeli politika (*Benisch A.* 1938, 92. o.).⁵

A magyarországi községi integráció történelmi ívét jól érzékelteti a 2. táblázat, mely rávilágít arra, hogy az alsó fokú közigazgatás területi és méretbeli szerkezetének alakítása minden korszakban fontos állami politikai eszközt képviselt. E megállapítást egyedül a romanticizmusra hajló rendszerváltás utáni önkormányzati éra cáfolja, melynek politikai szereplői előszeretettel hivatkoznak azokra a régebbi korokra, melyek valójában nem igazolják vissza a túlzott liberalizmus jogosságát. Az államnak a racionálisan működő közigazgatáshoz fűződő érdekét a fejlettebb államok jogtörténete is aláhúzza, hiszen mint majd meggyőződhetünk róla, a Szász állam a községrendezés megvalósításában közel egy évszázaddal megelőzte hazánkat.

2. táblázat

Községalakítási és településegysítési akciók 1900–1997 között

Időszak	Községalakítások	Településegysítések
1900–1924	51	34
1925–1944	21	201
1945–1959	169	136
1960–1989	19	173
1990–1997	67	–
Együtt	328	544

Forrás: Szigeti E. (1998) 162. o.

3. A TANÁCSIGAZGATÁSI RENDSZER INTEGRÁCIÓS INTÉZMÉNYEI

A tanácsrendszer mintegy négy évtizedes történetének meglehetősen sok témánkat érintő vonatkozása volt. A tanácsszervek integrációs formái közül, melyek térben és időben meglehetősen nagy változási dinamikával rendelkeztek, a következők érdemelnék feltétlen figyelmet:

- a község, valamint a község- és városegyesítések;
- a társulások és a gazdasági-ellátási tárgyú együttműködések;
- a városkörnyéki igazgatás;
- a tanácsi körzetesítés és a településpolitika.

3.1. A község, valamint a község- és városegyesítések története

A községegyesítések története 1949 után folytatódott, annyi különbséggel a megelőző időszakhoz képest, hogy a szocializmusban a politika részéről is koncepcionális jelleget igyekezett ölteni e folyamat.

A községegyesítések nagy hulláma 1950 és 1955 között lezajlott. Ennek alapjául szolgált az Elnöki Tanács 1954-ben kibocsátott törvényerejű rendelete az igazgatási területszervezés szabályozása tárgyában. Egymással összeépült vagy egymáshoz közel fekvő (1–2 km) községeket fejlődésük és nagyobb államigazgatási egységek kialakítása érdekében egyesíteni lehetett. Korabeli szakemberek vélekedése szerint az 1950 utáni tanácsalakulás mértéke túlzott volt. A korábbi 1853 nagyközséget és körjegyzőséget néhány esztendő alatt 2808 önálló és 170 helyi közös tanács váltotta fel. E dezintegrált-ság költségnövekedéssel és a bürokrácia duzzadásával járt. Ezért nálunk is hangot kaptak olyan a nyugat-európai területrendezés folyamatából már ismerős számok, melyek a szakszerű és kellően differenciált községi igazgatás feltételét a lakosságszámmal kívánták meghatározni, s ezt adott esetben 3000 főben minimalizálták (*Némethy A.* 1955, 96–101. o.) Abban a 103 esetben, amikor a települések közelségén túl a társadalmi és gazdasági feltételek is adottak voltak az együttélésre, megvalósult a községösszevonás. A statisztika szerint a várossá nyilvánítással összefüggő integráció aránya ebben az időszakban mindössze 13,6%-ot képviselt.

A következő tíz éves periódusban 1956 és 1965 között lelassult e folyamat, mivel az akkor végrehajtott területszervezési döntések hatása később jelentkezett. Mégis a 18 községegyesítési aktus 61,1%-a az ipari városok továbbfejlesztéséből (Ajka, Komló, Salgótarján,), valamint a megyeszékhelyek központi szerepének erősítéséből (Eger, Pécs, Zalaegerszeg stb.) fakadt. Az 1965 utáni 15 évben az urbanizáció és a hozzá kapcsolódó demográfiai folyamatok egyfelől felgyorsították az aprófalvasodást, mind több kistelepülés csúszott le a törpeközség kategóriába. Másfelől a területpolitikai döntések, mindenekelőtt a településhálózat hierarchiába rendezése és a központi funkciójú települések erőltetett fejlesztése gyors ütemű városodásban csapódott le. A város-községegyesítések végrehajtása vagy maga megteremtette a városi státus elnyerésének lehetőségét, vagy pedig egyenes következménye lett a várossá nyilvánításnak, mivel a hatályos jogi szabályozás nem ismerte a városi-községi közös tanács szervezeti formát. Ennek következtében a városi rang elnyerésekor az addigi együttélés felszámolásaképpen a társközség vagy beolvadt a volt székhelytelepülésbe, vagy önálló tanácsá alakult, ritkábban más formációban vált községi közös tanács részévé. Az említett körülmények hatására 1965-től a 80-as évek elejéig ismét száz fölé emelkedett a községegyesítések száma, amiből 40,3%-ot indokolt a városodás folyamata (Kilényi G. 1986, 441. o., Veres M. 1982, 55–60. o.).

3.2. A tanácsok együttműködéses kapcsolatainak metszetei

A tanácsrendszer alatt a társulás intézményének legitimációja és elterjedése összekapcsolódott a területi irányítási szintek csökkenésének, lényegileg a járások folyamatos kiiktatásának folyamatával a közigazgatás szervezetéből. Az igazgatási hatáskörök községi szintre decentralizálása célkitűzésének végrehajtásában hatékony eszköznek bizonyult a hatósági igazgatási társulások megalakítása. A decentralizáció pozitív csengésű fogalmát azonban némileg beárnyékolta a koncentráció, mivel a hatósági jellegű együttműködések alapvetően fölülről vezérelten létesültek akként, hogy a hatáskörök leadását összekapcsolták a körzetesített ellátás követelményével. Ezt a módszert hívták a nyolcvanas években integrált hatáskör-telepítésnek. Ebben a tekintetben fogalmi szűkítés (Kara P.–Kilényi G.–Kökényesi J.–Verebélyi I. 1983, 68. o.) érvényesült a tanácsra alatt, *társuláson a helyi tanácsok igazgatási együttműködésének szervezeti formáját értették* a szakemberek, ezért a tanácsok közötti együttműködések vizsgálatát tágabb dimenzióban kell elvégezni.

3.2.1. A hatósági igazgatási társulás

Az új gazdasági mechanizmus némileg fékezett szelével megérkezett harmadik tanács-törvény utat nyitott a társulások történetének, amikor arról rendelkezett, hogy a tanács megállapodhatott más tanáccsal abban, hogy meghatározott hatáskört közösen létrehozott szerv útján gyakorolnak közösen vállalatot vagy intézményt hoznak létre⁶. Tagadhatatlanul volt előzménye e szabályozásnak, mert például az 1010/1968. (III. 24.) számú kormányhatározat lehetővé tette, hogy a járási tanács végrehajtó bizottsága indokolt esetben elrendelje az adóügyi feladatok körzetben történő ellátását. Ezzel párhuzamosan más ágazatok központi szabályozásai is módot nyújtottak kifejezetten a megyei tanács szervek számára, hogy bizonyos hatásköröket a községi egységes szakigazgatási szervekhez telepítenek. Véleményem szerint a körzeti feladatellátásnak ezek a megnyilvánulásai nem sorolhatók a társulás fogalomkörébe, mivel a vonatkozó jogszabályok nem utaltak a tanácsok közötti együttműködésre.

A volt járási hatáskörök decentralizációjának feltételrendszerét döntően két vonalon keresztül törekedett megteremteni az egykori politikai irányítás. Az egyik vonulatot a községi tanácsok integrációja testesítette meg, ami által a közigazgatás szervezetrendszere távolodott a lakosságtól, de a szakigazgatási tevékenységet a közös tanácsok viszonylag jól képzett és megfelelő számú hivatalnokot alkalmazó apparátusai végezheték. A községi egységes szakigazgatási szervek megerősítésére abból a megokolásból került sor, hogy a községi szint alkalmassá váljék a kétszintű területi irányítás modelljének fogadására. A másik ágon, közös községi tanácsok szervezése mellett, az idők folyamán mind nagyobb jelentőségre tettek szert a több községi tanácsra kiterjedő illetékességgel bíró igazgatási társulások (Kilényi G. 1983).

Az igazgatási társulásnak a tanácséra alatt két válfaja létezett. Az egyik a tanács-törvény 12. §-án alapult, azaz meghatározott hatáskört közösen létrehozott szerv útján gyakorolhattak a helyi tanácsok. Tehették ezt azzal a megszorítással, hogy a közös ügyek intézésével csak azonos fokú szervek voltak megbízhatók. A társulás másik típusát a törvény végrehajtási rendelete intézményesítette, mely kimondta, hogy a járáson belül a községi tanácsok végrehajtó bizottságai meghatározott szakfeladat vagy ügykör ellátásával együttesen alkalmazott személyt is megbízhattak. A Minisztertanács Tanácsai Hivatala által az együttműködések részletesebb kereteit megállapító irányelvek⁷ arról tanúskodtak, hogy az utóbbi típus élvezett elsőbbséget, s helyi szerv megbízása feladatok több tanács illetékességi területére kiterjedő ellátásával csak abban az esetben volt indokolt, ha az együttesen alkalmazott személy útján nem volt lehetséges vagy célszerű. A vonatkozó megállapodást a végrehajtási rendelet értelmében a feleknek írásba kellett foglal-

niuk, továbbá teljesíteniük kellett azt a kívánalmat, hogy a különböző feladatokat ellátó igazgatási társulások illetékességét – lehetőség szerint – azonos területre állapítsák meg.

Az igazgatási társulások számában átütő gyarapodás következett be 1971 és 1983 között. *A járások végleges megszűnésekor működő 365 társulásban 1080 tanács (a helyi tanácsok 73%-a) vett részt.* Ami a társulási típusokat illeti, 70%-ban a társulásra lépett tanácsok egyikének szakigazgatási szerve kapott megbízást, míg a maradék 30%-ban együttesen alkalmaztak szakembert (Kiss L. 1991, 18. o.). Tehát az arányok a központi instrukciókhoz képest fordítottan alakultak. Kilényi Géza (1983) a fennálló társulásokat az országos helyzetkép alapján három csoportra bontotta. Elkülönítette a monolit és a komplex igazgatási társulásokat, továbbá harmadikként a város-község relációjú szervezeteket. Monolit társulásnak nevezte az egyetlen igazgatási feladat ellátására alapított közös szerveket, melyek a tanácsrendszerben hat szakterületen létesültek: az építésügyi igazgatásban, a szabálysértési ügyintézésben, a magánkisipari árullenőrzésben, az adóhatósági feladatok ellátásában, adógép-könyvelésben és az árhatósági feladatok ellátásában. *A legnagyobb elterjedtséget az építésügyi hatósági körzetek mutattak,* lévén az ország 14 megyéjében 137 ilyen tárgyú körzet létezett. Ennek az ágazatnak a „körzete-sítését” az 1/1977. MTTH sz. irányelv initiálta.

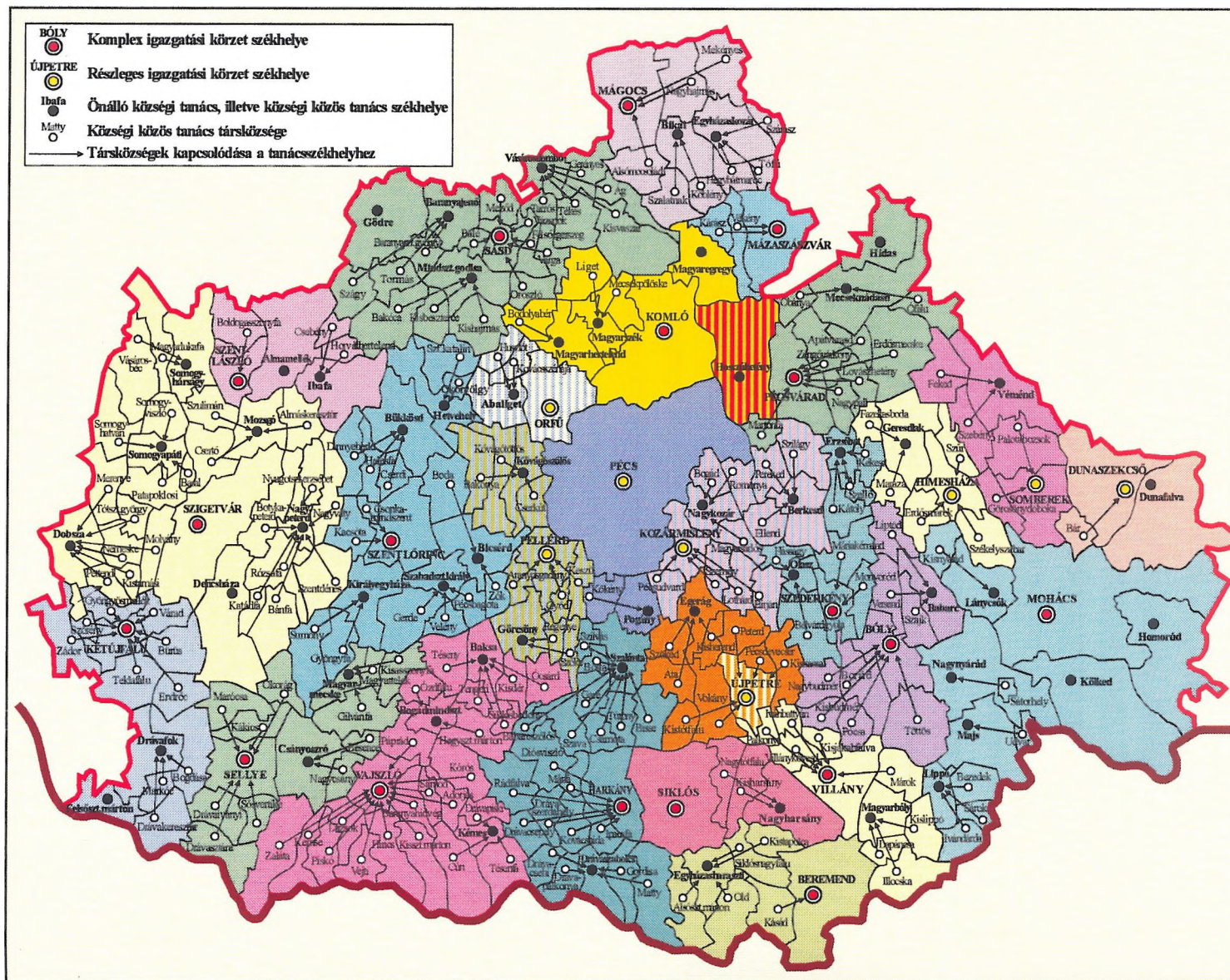
1983-ban az ország öt megyéjében volt gyakorlat a *komplex igazgatási társulás* alapítása. Ezek elterjedtsége kisebb mértékű volt, hiszen 21 ilyen típusú társulást regisztráltak 69 tanácsot átfogóan. A komplexitás fokában a megyék eltérést mutattak egymástól. *Békés megyében* mindössze az ipari és kereskedelmi feladatokat párosították egymással, *Baranyában* viszont – ahol az országban a legszélesebb körű komplexitás valósult meg – egy társulásban koncentráltak az építésügyi, az ipari, az árhatósági, a magánkereskedelmi és munkaügyi szakfeladatok (1. ábra). *Fejér, Vas és Zala megyék* éppenséggel átmenetet képeztek az előbbi kettő között.

A harmadik kategóriával kapcsolatosan törvényi aggály merülhet fel, hiszen ebben az időben a városi és községi tanács szervek aligha voltak azonos fokúak. A városi hatáskör átfogta a teljes községit, valamint a volt teljes járásit. S ha példának okáért az építésügyi hatósági jogkört vizsgáljuk kiderül, hogy a városok az első fokú ügyintézésen felül a városkörnyékre kiterjedő illetékességgel a másodfokú jogkört is gyakorolták. A tanács törvény idézett kitétele ellenére négy megyében 11 városhoz kapcsolódóan létrejöttek a városi-községi igazgatási társulások, mindennek előtt az építésügyi igazgatásban, illetőleg komplex jelleggel.

A társulás jogintézményének tömeges elterjedése bizonyos szakterületeken a központi iránymutatások kibocsátásának (pl. építésügyi igazgatás) volt köszönhető, míg másutt túlnyomórészt a megyei tanácsok végrehajtó bizottságainak kezdeményezései,

1. ábra

Hatósági igazgatási körzetek Baranya megyében, 1987



Forrás: Baranya Megyei Tanács kimutatása.

adott esetben intézkedési tervei álltak a háttérben. Tehát *egy felülről vezérelt folyamatról volt szó, mely általában nélkülözte a községi tanácstestületeknek azt az önkéntes elhatározását, amit az önkormányzati rendszer ma a társulási jog differentia specificájának tart.* Az egyébként hosszú ideig eredményesen, megfelelő szakmai színvonalon működött igazgatási társulások leginkább a kötelező társulások intézményéhez hasonlíthatók. A kitűzött cél, a községi tanácsok döntési kompetenciájának kiszélesítésében és vele együtt önállóságuk megerősítésében fogalmazódott meg. Ez módszerét tekintve *egyszerre hozott szakmai szempontoktól motivált centralizációt és a döntési szinteket a településekhez közelítő decentralizációt.* Az új igazgatási struktúra kialakításának ideológiája ugyanis úgy szólt, hogy a községi tanácsok társulások révén olyan hatáskörök birtokába jutottak, melyeket külön-külön nem kaphattak volna meg.

Az elsősorban nagyközség centrumú hatáskör-telepítés akként valósult meg, hogy ágazati jogszabályi felhatalmazások alapján a megyei végrehajtó bizottság a községi tanácsok kompetenciájába utalta a konkrét hatásköröket azzal a feltétellel, hogy a nagyközségi tanácsok az érintett községi tanácsokkal társulási megállapodást kötöttek a feladatok együttes ellátására. Tehát a hatáskörök tényleges gyakorlása a szakmailag felkészültebb és már rutint szerzett centrumtelepülésekhez került. Ezzel kapcsolatosan formai gondok is felmerültek, hiszen a hatáskörökhöz kapcsolódó létszámbővítést nem a községek, hanem a nagyközségek kapták. A községi tanácsok tagadhatatlan ellenérzéssel fogadták ezt a fajta decentralizációt, amit a „körzeti igazgatás”, valamint a „kiterjesztett illetékesség” fogalmával igyekeztek a megyei szervek leplezni (Győrpál E.–Toller L. 1985).

Empirikus elemzésünk terepét jelentő *Baranya megyében* a nyolcvanas évek közepére az igazgatási társulásoknak területet lefedő rendszere jött létre (1. ábra). Ezek többségükben komplex társulások voltak, melyeket a körzeti műszaki ellátási csoport elnevezéssel illettek. Az igazgatási körzetesítés befejezését a városkörnyéki rendszer bevezetése alapjaiban nem érintette. Mivel azonban a tanácstörvény módosítása ekkor már lehetővé tette a helyi tanácsok valamennyi típusa számára, hogy társuljon egymással, ezért községi és nagyközségi tanács mellett megyei irányítású nagyközség, városi jogú nagyközség, város, továbbá megyei jogú város tanácsa is székhelyévé válhatott igazgatási társulásnak. Miután öt megyei városunk egyúttal városkörnyék székhelytelepülése volt, nem volt akadálya annak, hogy társulási kapcsolatba kerüljenek a vonzaskörzetük belső gyűrűjébe tartozó községek tanácsaival, mint bármely más város. Ez Pécs városkörnyéke esetében a gyakorlatban megvalósult, a nagyváros átvállalta a községében fekvő tanácsok árhatósági és munkaügyi igazgatási munkaterhét. Ezáltal egy

viszonylag komplikált igazgatási rendszer jött létre, mivel a községi közös tanácsok az építésügyi ágazat tekintetében – a pogányi községi közös tanács kivételével – először is felfűződtek három részleges igazgatási társulási körzetre, majd e társulások két tárgykörben a Pécs székhelyű igazgatási társulás tagjaivá váltak, miközben ipar- és kereskedelem-igazgatási tárgykörben mint községi tanácsok önálló hatáskör-gyakorlásra voltak jogosultak.

A többszörös integráció hátterében az húzódott meg, hogy néhány községi tanács a megyénél azzal az igénnyel lépett fel, hogy önállóan kívánják ellátni a decentralizáció körébe tartozó egyes feladat- és hatásköröket, míg másokhoz hiányoztak az anyagi és személyi feltételeik. E differenciált helyzet megoldásaképpen születtek meg az ún. részleges vagy vegyes társulások, amikor is például az építéshatósági és munkaügyi igazgatás tekintetében a városkörnyék-központ városhoz vagy pedig a legközelebbi nagyközséghez kapcsolódtak a községi tanácsok, míg három másik hatáskör-csoportot önállóan teljesítettek. Baranya megyében Mázaszászvár nagyközségi közös tanács képezte az egyetlen kivételt az igazgatási társulási hálózat alól, lévén valamennyi a lakosság életviszonyait közvetlenül érintő hatáskörét a közös tanács keretei között gyakorolta.

3.2.2. Gazdasági-ellátási tárgyú együttműködések

Tényszerűen a jogi szabályozás a hatósági kapcsolatok erősítését forszírozta, s kevésbé orientált a tanácsok közötti ellátási tárgyú együttműködések kialakítására. *A tanácsrendszer alatt a gazdasági-ellátási célú kapcsolat, akár tanács–tanács, akár tanács és nem tanács gazdálkodó szerv viszonylatában az együttműködési megállapodás, esetleg a gazdasági koordináció fogalomkörébe tartozott.* E relációban a város-község közötti mellérendeltségi viszonyokat feltételező együttműködések érdemelnek figyelmet. A városkörnyéki igazgatás bevezetésével az együttműködések alakítása tekintetében a járási szolgálati út betartásának kötelezettsége, illetőleg a járási hivatali apparátus egyetértési joga kiiktatódott, így kitágult a települések közvetlen együttműködésének lehetősége.

A községi tanácsok, majd a későbbiekben a város és a környező községek közötti gazdasági tárgyú együttműködések kiépítésére a jogszabályok elvileg megadták a felhatalmazást (közös vállalat- és intézményalapítás és fenntartás, hatáskör-gyakorlás közösen létrehozott szerv útján, városi intézmények működési körének kiterjesztése). A települések üzemeltetése és fejlesztése különösen a kommunális szolgáltatások területén indokolta a szabályozási keretek adta lehetőségek kiaknázását. A községi tanácsok azonban általában nem rendelkeztek olyan fejlesztési eszközökkel, amelyek közüzemi

vállalatok létesítésében való részvételre módot adtak volna, tehát ez az alternatíva nemigen lehetett életképes. Nagyobb realitása volt annak, hogy a városok kommunális szervezeteinek tevékenységét a város környékére is kiterjesszék. Ezek tükrében az együttműködés kétféle módon történhetett (*Ivancsics I.* 1985):

- városi tanácsi vállalatok közösen működtetett munkaszervezetté alakultak, amikor az irányítási jogok gyakorlásáról az érintett tanácsok külön megállapodtak,
- a gyakoribb változat szerint, a városban működő tanácsi közüzemi vállalat – szerződés alapján – a városkörnyék települései részére is biztosította az ellátást.

Az együttműködések terén jelentkező szubjektív nehézségek ellenére voltak eredmények is. A városüzemeltetés racionalizálása érdekében például a városok kihasználatlan kapacitásaikkal részt vállaltak a községek vízellátásában, útjaik építésében, valamint köztisztasági feladatok ellátásában, ezek a tevékenységek azonban nem merítették ki a társulás fogalmát. Előfordult, hogy az együttműködés szervezeti keretét ilyen esetekben is a városkörnyéki bizottság adta.

A tanácsi intézmények sorsa a kétfokozatú igazgatási rendszerben sajátosan alakult. 1987-ig – az ágazati szabályozás megjelenéséig – óvatos tartózkodás alakult ki az oktatási és közművelődési intézmények irányítási módját illetően, aminek oka elsősorban a jogszabályi rendezetlenség volt. A fenntartói feladatok minden irányítási szinten az intézményt létrehozó tanács hatáskörébe tartoztak. A helyi irányítási feladatok igazgatási társulás formájában történő ellátása sem szervezeti, sem tartalmi okokból nem számított optimális megoldásnak. A kétszintűségnek megfelelően a megyei tanács végrehajtó bizottságai művelődési osztálya keretében került sor a községi oktatási intézmények helyi irányítására. Tehát a közvélekedés szerint nem volt szükség arra, hogy a városokhoz helyezzék az irányítással foglalkozó szakembereket.

A harmadik tanácstörvénnyel megteremtődött annak lehetősége, hogy több tanács közösen alapítson költségvetési üzemet, illetőleg a már működőket közös fenntartásba vegyék. Noha a nyolcvanas években léteztek közös alapítású, illetve fenntartású üzemek akár egy egész volt járás területére kiterjedő illetékességgel, a szakirodalom csak érintőlegesen dolgozta fel e területet. Többnyire olyan megállapításokkal találkozhatunk, melyek értelmében a tanácsok korántsem használták ki a gazdasági háttérszervezetek közös fenntartásának előnyeit, noha a tanácsok zöme abban az időben létrehozta az ún. Gazdasági Műszaki Ellátó Szervezetét.

Az együttműködések másik csoportját a gazdasági koordináció égisze alatt a tanácsoknak a nem tanácsi gazdálkodó szervekkel kötött megállapodásai alkották. Ebben az esetben többnyire féloldalas kapcsolatok intézményesítése történt meg, az adott telepü-

lésen működő gazdasági szervek általuk nyújtott szolgáltatásokkal vagy pénzeszközök átengedésével vettek részt a tanácsi feladatok megoldásában. Természetesen e viszony nem csupán egyoldalú felajánlásokat foglalt magába, hanem többnyire megjelent bennük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás reláció, mint például óvodai, bölcsődei férőhelyeknél felvételi keretszámok biztosítása, telekhasználati és helyiség-bérleti díjak elengedése, bérlőkijelölési jog biztosítása, vízfelhasználási és szennyvízelvezetési többletigények kielégítése a gazdasági egység javára. Majd a pénzügyi szabályozórendszer 1980-beli megszigorítása (a vállalat a továbbiakban csak saját termelő tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó lakásépítést és kommunális fejlesztést támogathatott) meg is tépázta a gazdasági koordináció törvényadta lehetőségét.

Általános értékelésnek számít (Kiss L. 1991), hogy az írásbeli megállapodásokkal szentesített együttműködések nélkülöztek a helyi közszolgáltatások biztosításában a tervszerű együttműködést, gyakran inkább voltak keretmegállapodásnak, semmint kikényszeríthető szerződésnek tekinthetők. Egyes vélemények szerint a gyakorlat kialakította az ún. közigazgatási szerződés hazai formáját és rendszerét, az elmélet azonban adós maradt ezek jogi természetének és szankciórendszerének tisztázásával (Ádám A. 1985). A tanácsi gazdálkodásban végrehajtott kései reformok, mindenekelőtt a pénzforrások megszerzésének normatív útra terelése bár javított a gazdálkodás tervszerűségén, továbbra sem tette lehetővé a tanácsi és a gazdasági szféra valóságos érdekeltségen alapuló együttműködését. Így írott malaszt maradt a tanácstörvény módosításával adott felhatalmazás arra vonatkozólag, hogy a tanácsok gazdasági társulásokban vehettek részt. A tanácsok továbbra is fogyasztóként intézményesültek az elosztási mechanizmusban (Pálné Kovács I. 1999). *Végső következtetésünk tehát úgy szól, hogy az együttműködési megállapodások – ismertetett jegyeik alapján – nem azonosíthatók a társulás jogintézményével.*

Az igazgatási társulások intézménye a szocialista rendszerben számos gyermekbetegséggel küzdött, a nagymérvű szabályozatlanság következtében nem tudta kiforni magát. Számos elemi kérdés tisztázatlanságának hatása szinte továbbgyűrűzött az önkormányzati rendszerbe, noha az egészen más szervezeti elveken épül fel. Nem egyszerűen az történt, hogy a politikai pluralizálódás tabula rasa helyzetet teremtett, valójában *nem is tudtak a közigazgatásba stabil társulási értékek beleivódni, ha úgy tetszik nem voltak adottak a feltételek a meggyökeresedéshez.*

A korabeli megállapodások számos tartalmi és formai hibát hordoztak (Kara P. 1987, Kiss L. 1991):

- Nem volt egyértelműen szabályozott, hogy bizonyos tartalmú együttműködéseket, mely alanyok jogosultak megkötni. Közös szerv létesítésével járó társulás esetén a tanácstestületek voltak felhatalmazva a szerződéskötésre, míg ha együttesen alkalmazott személy megbízásával kívánták létrehozni az igazgatási társulást, bizonytalanság lépett fel 1984-ig. Az MTTH elnöke ekkor bocsátotta ki első nem egyetlen ágazatra vonatkozó irányelvét az igazgatási társulások segítésére, ám még ebben is legfeljebb arról olvashattak az érintettek, hogy „célszerű”, ha az illetékes végrehajtó bizottságok megállapodást kötnek.
- S innen eredt a következő probléma, a társulási szerződések írásbeliségének kérdése. Ebben az időben nem számított kivételesnek, ha egy társulás szóbeli megállapodás alapján működött. Így általában nem volt tisztázott a közösen foglalkoztatott ügyintéző munkáltatója.
- A megállapodások jórészeiben nehezen voltak nyomon követhetők a részre bontott feladatok. Vagyis nem konkrét hatáskörök mikénti gyakorlását szabályozták, hanem a „részvétel” tényét rögzítették a felek.
- Gyakori volt a szerződés végrehajtási módjának és eszközrendszerének tisztázatlansága.
- Nem alakult ki egységes gyakorlat abban a kérdésben, milyen tárgyú megállapodások igényelnek felettes szerv általi jóváhagyást. A tanácsok általában minden esetben kérték a megerősítő aktust, akkor is ha arra jogi norma nem kötelezte őket.
- A kiadmányozási jog gyakorlása szinte folyamatos viták keretében állt.
- A társulás azon válfajánál, amikor helyi szervek egyikének megbízásával történt a feladatok ellátása, egyértelmű volt, hogy a hatáskört a társulás székhelye szakigazgatási szervének vezetője gyakorolta. Tehát a kiadmányozás joga őt illette. A főhatósági irányelv azonban azt sugalmazta, hogy a társulásnak a konkrét döntés előtt meg kell ismernie a társult tanácsok véleményét. Ennél fogva a kiadmányozási jog gyakorlásával kapcsolatban felmerült viták lényege az volt, hogy a közöségi egységes szakigazgatási szervek mindegyike a települést érintő ügyekben saját maga kívánt dönten. Azaz a társulásnak csak előkészítő, illetve adminisztratív szerepet szántak. Másfelől a közös ügyintéző foglalkoztatásával működő típusban a kiadmányozás mindenkor a területileg illetékes tanács nevében valósult meg, így a hatáskör-átruházás kérdése fel sem merült.
- A közös szervet létrehozó társulásokban egyértelmű primátusa volt a székhely településnek. Az utóbbi jellemzővel függött össze az a probléma, hogy a társulásban

résztevő nem székhely tanácsoknak rendszerint mindössze véleményezési vagy kezdeményezési jogot biztosított a megállapodás. Kevés esetben volt lehetőség a munkáltatói jogok közös megegyezéssel történő gyakorlására. A működési tapasztalatok azt mutatták, hogy a részvételi jogosítványok megrekedtek a formalitás szintjén, a községek vezetése nem mert a székhellyel, s különösen nem a körzetközponttal szembehelyezkedni.

- A társulási megállapodások – szolgai módon követve a felsőbb ajánlásokat – többnyire kimerítően rendelkeztek a helyszíni ügyintézés rendjéről, ám a valóságban a leggyakrabban ezeknek a szerződési pontoknak a végrehajtását mellőzték. A gondokat csak tetézte, hogy az aprófalvas megyékben az ügyintézők utaztatása szinte megoldhatatlan volt.

A szakma figyelme a problémák ellenére az igazgatási társulásokra koncentrálódott, melyekkel végrehajtani kívánt célok tulajdonképpen korszerűnek számítottak:

- a lakosság ügyintézési terheinek csökkentése, tehát helybeni ügyintézés, illetőleg annak közelebb vitele az állampolgárokhoz;
- szakszerűbb és színvonalasabb igazgatási tevékenység;
- a szakemberek munkaidejének racionális kihasználása;
- egységes térségi szemlélet kialakítása, az igazgatási körzetek vonatkozásában.

Ez a szempontrendszer engedte a társult helyi tanácsok önállóságának érvényesülését. A szakszerűség és hatékonyság deklarálásával pedig a tanácsrendszer megelőzte az őt felváltó önkormányzati érárt, mely a közigazgatás ezen tényezőiről csak az utóbbi időben és legfőképpen az Európai Unió behatására vesz tudomást. Az önkormányzati rendszer első hét évében a társulások felsorakoztatott intézményes problémái alighanem kontinuos módon jelentkeztek a megelőző államhatalmi berendezkedéshez képest. Önkormányzataink gyakran mellőzték a társulási szerződések megkötését és azok írásbeliségét, nem ritkán a megállapodás érvénytelen volt, mert jogosulatlan (pl. a jegyző) írta alá, továbbá a kiadmányozási jog gyakorlása állandó vita tárgyát képezte a hatáskörátruházás tilalma miatt stb. A tanácsrendszerrel szemben a mindent ellenőrizni elv az ellentétébe csapott át. Az állam hét éven át – a hatósági igazgatási társulások kivételével – semmilyen ismeretet nem birtokolt az önkormányzati társulásokról. Azok szinte kívül rekedtek a törvényességi ellenőrzés hatókörén. Legalább ekkora akadályt gördített az egészséges önkormányzatközi együttműködések kifejlődése elé az a tény, hogy a közszolgáltatások terén gyakorlatilag semmilyen használható szervezeti tradícióval nem rendelkezünk, az intézményesítésben elsődlegesen úttörő munkát kellett végezni. En-

nek a helyzetnek a felismerése azonban csak 1997-re érlelődött meg, amiért meglehetősen nagy árat kellett fizetnie a közigazgatásnak.

A társulások intézményének tanácsrendszerbeli perspektivikus értékelései egybehangzóan leszögeznek, hogy a *kétszintű irányítás megvalósításában nem célt, hanem eszközüket képviseltek*. Ez azt jelentette, hogy a községi tanácsokat fokozatosan a városokéval megegyező teljes első fokú hatósági jogkörökhöz kellett juttatni, a megyei irányításban végső soron minden városi közreműködés kiiktatásával. A társulások célpontjai a viszonylag ritkán előforduló, valamint az átlagosnál magasabb szakértelmet igénylő ügyfajták, közülük is kiemelkedően az építéshatósági feladatok voltak. Kara Pál (1987) az igazgatási társulások jövőjét latolgató tanulmányában arra a következtetésre jutott, hogy a közigazgatás struktúrája szempontjából meghatározó jelentőséggel az országot lefedő építésügyi igazgatási társulások bírnak, mint a kétszintű tanácsigazgatási rendszer alappillérei. Mint kézenfekvő és optimális megoldás vázolódott fel 1987-ben, hogy az egyszerűbb és kevésbé szakemberigényes feladatok ellátása az építésügyivel azonos települések, illetőleg igazgatási körzetek vonatkozásában történjen. A *hatáskörök községekhez decentralizálása alapegységének azzal a feltétellel javasolta az építésügyi körzeteket, hogy azok átfogó revízióját (több megye szándékával egyezően) és finomítását el kell végezni, sőt több helyen kisebb-nagyobb integrációjuk célszerű*. Abban az időben ugyanis egy-egy igazgatási társulás átlagosan három helyi tanácsot, illetőleg hat települést, az aprófalvas megyékben nem ritkán 15–20 települést fogott át.

Ebből is látszik, hogy a történelem ismétli önmagát, hiszen hat évvel az önkormányzati rendszerre való áttérés után a differenciált hatáskör-telepítés egyik bástyájává a kormány határozatában kijelölt építéshatósági körzetek váltak. Ennek alapján többségükben a városok kapták meg körzetükre kiterjedő illetékességgel az első fokú feladatokat, illetőleg néhány helyen az önkéntesen alapított és bejelentett társulások vehették át a jogköröket. A két időszak közötti különbség mindössze annyi, hogy a tanácsrendszerben a döntéshozó eleve számolt azzal a ténnyel, hogy valamennyi tanácsszékhelyen, vagyis az integrált közigazgatási alapegységekben nem lesz biztosítható a szakképzett munkaerő bizonyos helyi feladatok ellátására. Míg jelenleg a központi irányítás évek óta tisztában van azzal, hogy a jegyzőségi, illetve körjegyzőségi apparátusok jórészenek sem létszáma, sem szakmai összetétele nem felel meg a főhatóság által közzétett ajánlásoknak, a körzet-központi hatáskör-telepítés koncepcionális módon először csak az 1052/1999. (V. 21.) sz. kormányhatározatban látott napvilágot.

A differenciált hatáskör-telepítés nyomai kivételként már felfedezhetők voltak a tűzvédelmi feladatok, a szociális igazgatási és ellátási feladatok településkategóriák szerinti

telepítésében, valamint az egészségügyi ellátás finanszírozási mechanizmusába beépített körzeti szemléletében. A nagy áttörés lehetősége azonban még előttünk áll. Egy nem kívánatos helyzet alakult ki azáltal, hogy az építésügyi, a gyámügyi, a szociális igazgatás és az okmányirodák működése egymástól kisebb-nagyobb mértékben eltérő körzetrendszerben zajlik. A kormány tervbe vette ezeknek az igazgatási körzeteknek az egymáshoz igazítását, legalábbis úgy tűnik, néhány megye kiemelésével (Fejér, Pest, Veszprém) a teljes körű egyezőség elérése a cél.⁸ Egyelőre azonban még nem ismeretes a munka szempontrendszere és mélysége, illetőleg hogy annak milyen további vonzatai lesznek az önkormányzatok hatásköri listájára.

A központi irányításbeli szemléletmód-váltásban valószínűsíthetően szerepet játszott az Alkotmánybíróságnak egy utólagos normakontroll eredményeként hozott határozata, az 56/1996. (XII. 12.) AB határozat. Az indítvány arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az Ötv. 67.§ (3) bekezdésében foglalt rendelkezés alkotmányellenességét. A téma azért volt különleges, mert az önkormányzati törvénynek ez a szakasza szabályozza a magyar jogrendszerben a kötelező társulás egyik esetét. Eszerint „Törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján a közgyűlés rendeletében több kerületre, illetőleg a főváros egészére kiterjedő társulás létrehozását kötelezővé teheti egyes államigazgatási ügyfajták intézésére; elrendelheti egyes hivatali szolgáltatások (pl. ügyfélszolgálati irodák, egymenetes és rövidített határidejű ügyintézés) egységes és összehangolt ellátását.”. Az indítvány értelmében e törvényhely sértette az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése e) illetve h) pontjaiban a helyi önkormányzat részére biztosított szervezetalakítási és társulási autonómiát.

Az Alkotmánybíróság döntésében rámutatott arra, hogy a *helyi önkormányzatoknak csak a helyi önkormányzás körébe eső autonómiáját illeti meg az alkotmányos garancia*. Az Alkotmány 44/B. § (2)–(3) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a helyi önkormányzat szerveinek hatáskörébe utalt *államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlása nem tartozik a helyi önkormányzás körébe*. Az államigazgatási hatósági jogkörök gyakorlása során a helyi önkormányzatok szervei a központi jogszabályok érvényesítését szolgáló hatósági jogalkalmazó tevékenységet végeznek, s ezen feladatok teljesítése akkor is a kormány irányítása alatt áll [az Ötv. 95. § d) pontja alapján], ha ellátásukat egyébként törvény vagy kormányrendelet a helyi önkormányzat kompetenciájába utalta. Ebből az is következik, hogy a jogalkalmazás szakszerűségének és a jogalkalmazási gyakorlat egységességének biztosítása érdekében a jogszabályok a szervezeti és személyi feltételek tekintetében előírásokat tartalmaznak, melyek szükségképpen korlátozzák az önkormányzatok ezek alakításával összefüggő önállóságát.

3.3. A városkörnyéki igazgatás rövid története

Noha hazánkban elsőként a harmadik tanácstörvény intézményesítette a városkörnyéki községi tanácsot, mint a közigazgatási körzetesítés újabb keletű válfaját, város és környékének egybeszervezése régebbi keletű, a XX. század elejére visszanyúló gondolat a közigazgatás-történetben. Tényszerűen azonban a városi irányítású község fogalma már a polgári államfejlődés kezdetétől elvétve jelen volt hazánkban. Így 1871 és 1918 között Fiume három ún. alközséget irányított, Selmecz- és Bélabányához pedig a századforduló után igazgatási szempontból négy község tartozott (Felsőórna, Hodrusbánya, Istvánháza és Kisbánya). E példák azonban egyedi megoldásokat közvetítettek.

A tanácskorszakban a városkörnyéki szervezeti modell a tradicionálisan háromszintű magyar közigazgatás (település – járás – megye) megreformálása kapcsán került előtérbe. Az igazgatás középső szintjén a járások kizárólagos pozícióját volt hivatva megszüntetni az 1017/1969. (IV. 29.) sz. kormányhatározat, mely megteremtette egyes községek városi irányításának lehetőségét. Hasonlóképpen a városiasodás folyamatát serkentette a nagyközségek szervezéséről kiadott 1016/1969. (IV. 29.) sz. kormányhatározat. *Hencz Aurél* (1973) vélekedése szerint mindkét rendelkezés bizonyos tekintetben láncszeme volt az országos településhálózat-fejlesztési koncepciónak. Az ő területrendezési elképzeléseinek a lényege egyébként is az igazgatási-területi kérdéseknek a terület- és településhálózat fejlesztéssel összehangolt rendezése volt. Ennek első elemeként azt vetette fel, hogy a városi irányítás alá kerülő község csatlakozzon a városhoz, tehát közösen képezzenek egy igazgatási egységet. *Hencz* azonban nem a teljes beolvasztást pártolta, hanem a csatlakozó községek részleges önkormányzatának megtartását vázolta fel akár kerületi önkormányzattá alakításuk útján. E lépés eredményeként az elemi gazdasági körzetek és az igazgatási területek határainak egységesítése felé akart haladni.

A koncepció második elemeként irányozta elő, a nagyközségeknek a környező községekkel történő egyesítését várossá nyilvánítását, ami által a járás alól kikerülve közvetlen megyei irányítás alatt állhattak volna. Hasonlóképpen az előbbi két javaslatához, a harmadik reform-elem felvetése úgyszintén a nyugati demokráciában végrehajtott területi reformok egyes szervezeti jellemzőivel (a svéd, a norvég vagy a dán városközpontú nagyméretű önkormányzatok, a német egységes község stb.) rokoníthatók. A meggondolásra feltett kérdés így hangzott: indokolt-e, hogy a közös tanácsú községek továbbra is önálló községek maradjanak, s ne képezzenek-e területileg-igazgatásilag egy egységet, még akkor is, ha nem egybeépült községekről van szó. (*Hencz A.* 1973, 605. o.).

Amikor 1971-ben a harmadik tanácstörvény akként vezette be a városkörnyéki község fogalmát, hogy ezzel megszüntette a városok fölérendeltségét, a közigazgatási re-

formafolyamat horizontja még szélesre tárult. Nem kevéssé azért, mert a törvény végrehajtási rendelete⁹ *a városkörnyéki községgé nyilvánítás feltételeit komplex módon, a város és község között kialakult kölcsönösen szoros társadalmi, gazdasági, ellátási, munkaerő-foglalkoztatási, földrajzi és közlekedési kapcsolatokban, továbbá a város és község összehangolt fejlesztésének indokoltságában szabta meg.*

A városkörnyéki igazgatási forma azonban az előzetes elképzelésektől eltérő fejlődési irányt vett. Az új tanácstörvény célul tűzte ki a tanácsi önállóság erősítését, aminek egyik kifejeződése lett a tanácsok önkormányzati és népképviselői jellegének először történt deklarálása. A járási tanácstestületek felszámolása után a városkörnyékiség nem hozhatott létre új középszintű irányítási szervezeti formát, annak szabályozása igazgatás-centrikus lett. A városi tanács és a városkörnyéki községi tanácsi szervek között döntően nem irányítási jellegű kapcsolatrendszer létesült, így a városi testületek – a tanács és a végrehajtó bizottság – egyike sem kapott hatáskört a városkörnyéket illetően.

Mint arról a tanácsok együttműködéses kapcsolatai tárgykörében már szó esett, a városkörnyékekben a közös érdekeltségen nyugvó koordinációt – összehangolt településrendezés, közös beruházások megvalósítása stb. – mindenekelőtt a finanszírozási mechanizmus, vagyis a községi tanácsok gyenge pénzügyi pozíciója akadályozta. Hozzájárulásuk a közös beruházásokhoz legfeljebb szimbolikus értékű lehetett, amiért a városi fejlesztési döntések meghozatalába alig vonták be őket. Egy-egy közös beruházás a város adományának tűnt, ami csak felerősítette a pénzelosztás hierarchikus rendszerében már kialakult alá-fölérendeltségi viszonyokat. Fejlesztési forrásaik döntő részét a városok és községek egyaránt a megyétől kapták, tehát mindannyian résztvevői voltak az erőforrások elosztásáért vívott harcnak, rivalizáltak egymással. Sőt az akkori városcentrikus fejlesztési politikának köszönhetően a városi tanácsok eleve helyzeti előnnyel indultak a küzdelemben (Szoboszlai Gy.–Wiener Gy. 1978).

A városkörnyéki rendszer kiépülésének folyamatát tükrözi, hogy míg 1975-ben mindössze 21 város rendelkezett városkörnyékkel, addig 1983 végén már 61 városunkhoz (az összes városi rangú település 64,2%) 207 községi tanács tartozott 387 településsel (Beluszky P. 1987, 11. o.). A történések hátterében legkevesebb két tényező húzódott meg. Az egyiket nevezhetjük politikainak, mivel a járási tanácsok funkcióvesztése összefüggött a termelőszövetkezetek összevonásával, valamint a magasabb színvonalú helyi igazgatásra törekvés jegyében a közös tanácsok megszervezésével. Másfelől tagadhatatlanul szembe kellett nézni az urbanizációval és hatásaival.

A területi irányítási rendszer felülvizsgálatának következő mérföldkövét 1984 jelentette, amikor a járásek történelmi szerepüket betöltve eltűntek. E lépés megtételét a gaz-

daságirányításban, a tanácsi gazdálkodás szabályozásában, az intézményrendszerben történt változások és a városkörnyéki igazgatás meghonosítása tette lehetővé. A pártirányítás 1983 októberében meghozott döntése¹⁰ a közigazgatás fejlődési irányát a kétszintű igazgatási rendszerre való fokozatos felkészülésben és az átállásban jelölte meg. Ennek érdekében a tanácstörvény kiegészült azzal a fontos rendelkezéssel, mely a községi tanácsi szervek megyei irányításában való közreműködésre jogosította és egyúttal kötelezte a városi és a városi jogú nagyközségi tisztségviselőket és szakigazgatási szerveket¹¹. Ennek okai egyfelől a községálózat adottságaiban, másfelől abban voltak kerekesdők, hogy a járási hivatalok első fokú hatósági jogköreinek nagyobb része a községi, kisebb hányada a városi tanácsokhoz került. Elméletileg az új struktúra lényege akként fogalmazódott meg, hogy alapegységeit a nagyfokú önállósággal bíró, egymással mellérendeltségi viszonyban álló községek és városok, a második szintjét pedig a megyék alkossák, közbeékelődő középszint nélkül. A valóságban a községeket sokkalta összetettebb kapcsolatrendszer fűzte a városokhoz, melyekkel kölcsönös érdekeik alapján együtt kellett volna működniük. A városkörnyéki igazgatás három eltérő típusú tevékenységet ölelt fel (*Kara P.–Kilényi G.–Kökényesi J.–Verebélyi I.* 1983):

- A város és a községek közötti együttműködés mellérendeltséget és a már tárgyalt társulási-együttműködési formákat feltételezte;
- A megyei irányításban részt vállaló városok ugyanazon községek tekintetében felügyeleti típusú pozícióba kerültek és ennek megfelelő igazgatási jogosítványokkal rendelkeztek;
- A városok, illetve a városi jogú nagyközségek átvették a másodfokú hatósági ügyintézési feladatokat, sőt néhány ügyben a környező községek irányában az elsőfokú hatóság szerepét is betöltötték, ami egyértelműen hierarchiát hozott létre közöttük. A téma korabeli szakértői sem tagadták, hogy hatósági ügyekben a város és a község között erős függelmi kapcsolatok épültek ki. Ez abban fejeződött ki elsősorban, hogy a városi szakigazgatási szerv mint másodfokú hatóság reformatórius és kasszatórius jogkört egyaránt birtokolt a községi szervek határozataival szemben, sőt a város a községnek eljárási utasítást is adhatott.

A város és környékének viszonyrendszerét leíró mindhárom tevékenységfajta más, egymással fel nem cserélhető eszközrendszerrel operált, így például elvileg a társulási megállapodásokban nem voltak érvényesíthetők a felügyeleti jogkör elemei. A funkcióknak ezt a keveredését csak azzal a perspektívával lehetett elfogadni, hogy átmeneti megoldásról volt szó, a városkörnyéki igazgatás léte a megszűnés irányába haladt – legalábbis ezt sugallta a kétszintűvé váló területi-irányítási modell. Kísérleti jelleggel

1988. január elsejével négy megyében (Fejér, Komárom, Szolnok, Vas megyék) áttértek a kétfokozatú igazgatásra.

A városkörnyéki igazgatás korszerűsítésének előkészítése során átfogó vizsgálatok folytak annak feltárására, hogy az ország területén milyen mértékben alakultak ki a városkörnyékiség jellemzői, illetve lehetséges-e a városkörnyéki igazgatási forma általános bevezetése. Egy liberális kritériumrendszer alkalmazása mellett az ország területének 54–55%-án kialakultnak voltak tekinthetők a városkörnyéki jellegű kapcsolatok de csak csekély számú volt az ésszerűen kialakítható igazgatási városkörnyék, melynek egész területét a városkörnyéki kapcsolatrendszer jellemezte (Beluszky P. 1987). A koncepció kidolgozása során település- és közlekedés-földrajzi, valamint igazgatási szempontokat vettek figyelembe azzal a céllal, hogy valamennyi városnak és városias jellegű településnek lehatárolják a városkörnyékét. Az 1984-ben adminisztratív bevezetett városkörnyéki beosztás végül 139 igazgatási körzetet állapított meg. Ezek közül 105 városkörnyék, 34 pedig nagyközség-környék volt. Egyidejűleg 12 nagyközséget nyilvánítottak várossá. Ezek a számok akkor kapnak különösképpen értelmet, ha egybevetjük őket azzal az állapottal, amelyet felváltottak. A városkörnyékiség általánossá válása előtt 83 járásra és 61 szűkebb városkörnyékre tagolódott a magyar közigazgatás alsó középszintje. Helyenként csak árnyalatnyi változások következtek be, ami azzal magyarázható, hogy az új igazgatási rendszer megteremtésekor nem volt cél a járások több részre darabolása, illetőleg ez csak indokolt esetben történt meg főként a városhiányos térségekben és a túl nagy járások helyén. *A folyamat pikantériáját az adta, hogy a járási tájegységi érdekek tagadásával párhuzamosan legalizálódtak a városkörnyéki tájegységi érdekek.*

A városkörnyék szervezeti megjelenítése szempontjából vissza kell nyúlnunk az MTTH elnökének 1974-ben megjelent irányelvéhez¹², mely kétféle szervezeti formát is felkínált a településegységek összehangolt együttműködésére és fejlesztésére:

- a) a megyei tanács tagok városi- városkörnyéki csoportja,
- b) a városkörnyéki koordinációs bizottság megalakítására volt mód a „...közös érdekek reális képviselésének hatékony ellátása érdekében.” (az irányelv 2. pontja).

Ebben az irányelvben a tanácstörvény igazgatásközpontú szabályaival szemben az ellátó-, szolgáltató- és tervezési körzet jelleg dominált. A közös érdekképviselő területén a megyei tanács tagi csoportok kevéssé voltak eredményesek, mivel elsődleges funkciójuk a helyi tanácsi érdekeknek a megyei tanácsban való megjelenítése volt. Ezzel szemben az egyenlő partnerség elvén felépülő városkörnyéki koordinációs bizottságok – melyekben a városi és községi tanácselnökök mellett helyenként a nem tanácsi gazda-

sági szervek vezetői is helyet kaptak – az érdekharmonizációban több reményre adtak okot. Ezt a szervet aztán 1984. január 1-jétől a tanácstörvény végrehajtási rendelete általános érvénnyel intézményesítette, majd részletes szabályait tíz év elteltével ismét az MTTH elnökének egy irányelve közvetítette¹³.

A gyakorlat oldaláról közelítve tehát 1984-ben újabb lökést kaptak a városkörnyéki kapcsolatok és nagy számban alakultak *városkörnyéki bizottságok*, mint a helyi tanácsok tervszerűbb és hatékonyabb együttműködését segítő véleményező, javaslattevő, kezdeményező és összehangoló szervek. A célkitűzések között rendszerint mindaz szerepelt, ami a város és vonzáskörzete harmonikus egybeszervezéséhez szükségeltetett volna: a vonzáskörzet infrastrukturális fejlesztésének, a közlekedési összeköttetések javításának koordinációja, a településfejlesztési tervek egyeztetése, a lakosság kommunális szolgáltatásokkal való ellátásának összehangolt szervezése és fejlesztése stb. Működésük azonban két alapvető hiányosságban szenvedett, nem rendelkeztek döntési jogosítványokkal, továbbá intézményesen nem volt biztosított számukra finansziális mozgástér. Felmérések igazolják, hogy azok a bizottságok tudtak érdemi tevékenységet kifejteni, melyek öntevékenyen éves szinten ún. városkörnyéki alapot képeztek (*Pfeil E.* 1990) (*Fürcht P.* 1983). E pénzeszközök a felsorolt célok kiszolgálója lett volna. A pénzügyi alapba egyfelől a községi tanácsok fizették be lélekszám-arányosan a hozzájárulásukat, ami például az aprófalvas térségekben a 80-as években összesen nem érte el a százezres nagyságrendet. Másfelől a város tette hozzá a magáét, amit végül ösztönzőleg a megyei tanács egészített ki egy tekintélyesebb, az addig képződött alappal helyenként megegyező összeggel.

A gond ott mutatkozott meg, hogy eztán a bizottságok tevékenysége a pénzeszközök elosztására korlátozódott, érdemi koordinációra nem vállalkoztak. Sőt, az egyébként pályázati formában kiutalt összegek sem közös fejlesztéseket, hanem többnyire egyedi beruházásokat, felújításokat finanszíroztak. Mintha ebben is kísértene a múlt, legalábbis ami a megyei területfejlesztési tanácsok elosztási módszerét illeti egyes decentralizált források tekintetben. Statisztikák bizonyítják hogy aki rosszul járt ebben az osztozkodásban az a városkörnyék központja volt, ami bár nem volt súlyos hibának tekinthető az évtizedek óta zajló városcentrikus fejlesztési politikában. Fogalmazhatunk úgy is, hogy a városkörnyék – a községek szűk fejlesztési lehetőségeit ellensúlyozandó – szerény eszközül szolgált a fejlesztési források újraelosztásában. A megye belépése e kapcsolati hálóba ugyancsak ezt példázza. Noha a tanácsok finanszírozásának reformjára 1985-ben sor került, a normativitás bevezetése sokat ígérőnek látszott, valójában azonban az általános gazdasági hanyatlás következtében a fejlesztésre fordítható eszközök volumene

már 1986-ban sem növekedett. Tehát a fejlesztési források szűkülését egy demokratikusabb redisztribúció sem ellensúlyozhatta.

Rövid életútja során a magyar városkörnyék-modellnek elsődlegesen az igazgatási karaktere domborodott ki. Egyfelől a tanácsrendszer strukturális fogyatékoságai, másfelől az adekvát szervezeti keretek hiánya következtében a városi vonzáskörzetek nem tudtak a kommunális ellátás, a településfejlesztés, illetőleg a közös településtervezés szolgálatában szervesülni. Ezekkel a tényezőkkel is magyarázható, hogy az egész intézmény kérészetűnek bizonyult. Nyilvánvalóan nem lehet ésszerű magyarázatát adni annak, hogy a kétszintű igazgatási rendszer és a városkörnyékiség miért ne létezhetett volna egymás mellett. Ennek tagadásához szükség volt arra, hogy az alkalmazott modellben túlzott hangsúlyt kapjon a városoknak a községi tanácsok megyei irányításában való közreműködése és az ugyancsak hierarchiát feltételező másodfokú hatósági szerepkörük. Az önkormányzatiság eszmeisége tagadja ezeknek az elemeknek a lehetőségét városok és községek kapcsolatában, a korábbi „kötelező” igazgatási társulásokkal szemben pedig a társulási szabadság elvére helyezkedett. Vagyis 1990-re a városkörnyéki igazgatási rendszerből a súlytalan és sok negatív működési tapasztalattal terhelt koordinációs bizottságokon kívül nem maradt semmi. A városi vonzáskörzetek létét az önkormányzati rendszer bevezetésekor sem lehetett kétségbe vonni, az új intézményi struktúrában az évtizedeken át „elnyomott” községek politikai rehabilitációjának okából azonban nem tudtak megjelenni. Természetesen túlzás lenne azt állítani, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvényben csírájában sem jelennek meg a városkörnyékek egyes vonatkozásai. Ezeket a térségi szerepkörök és a finanszírozás összefüggésében tárgyaljuk majd.

Meglepő mégis, hogy a tanácsrendszer egyes beidegződései milyen hosszú ideig hatnak. Ugyanis annak idején nem kevés problémát okozott, hogy városi jogállású település nem lehetett közös tanács székhelye. Tehát, amikor valamely közös tanács székhelytelepülését várossá nyilvánították kétféle megoldás kínálkozott. Az egyik az új városba történő beolvasztás, ami együtt járt az önálló közigazgatási státusz elvesztésével, a másik az új tanácsszékhely kijelölése, ami viszont azzal a veszéllyel járt, hogy egy távolabbi és ráadásul olyan igazgatási körzethez volt kénytelen kapcsolódni a település, melyhez nem vagy csak igen gyenge vonzási kapcsolatok fűzték. Ezen túlmenően kevés realitása volt annak, hogy önálló tanácsná váljon. A hatályos Ötv. nem zárja ki tételesen, hogy körjegyzőség székhelye város legyen, hiszen megengedi a kétezernél több lakost számoló települések székhellyé válását. Ennek ellenére a legutóbbi időkig a hivatalos jogértelmezés csak abban az esetben fogadta el a városközpontú körjegyzőséget, ha az a ko-

rábbi székhely várossá nyilvánítása miatt állt elő. Ebből a szempontból 2001-ben új álláspont van kialakulóban, mivel a baranyai Szigetvár városnak a főhatóság engedélyezte, hogy kéttagú körjegyzőséget alakítson a szomszédos aprófaluvál.

3.4. A tanácsi körzetesítés és a településhálózat fejlesztésének összefüggései

Magyarországon az 1950. évi I. törvény hozta létre a tanácsrendszert a történetileg adott háromszintű igazgatás bázisán, így megyei, járási, valamint városi és községi tanácsok alakultak. A felülről történt bevezetés politikai koncepciója nem volt más, mint hogy az állam szervei legyenek ott minden településen, közel a lakossághoz. Az egy tanács egy község elv összefüggésben volt akkori szerepkörükkel. A termelőszövetkezetek megszervezésében és a kisparaszti termékfelesleg kisajátításában való erőteljes részvállalásuk következtében inkább hatóságokként működtek. Sem jogosítványaik, sem gazdasági erejük nem tette alkalmassá őket arra, hogy a területi irányítás markáns hordozóivá váljanak, noha intézményesítésük erre vonatkozott volna.

A községi igazgatás szétaprózottsága akadályozta a megfelelő színvonalú közigazgatási tevékenységet, az anyagi források dekoncentráltága nehezítette a fejlesztéseket. A mezőgazdasági szövetkezetek időközben végrehajtott összevonása a települések jelentős részét megfosztotta gazdasági alapjától, amit aztán a tanácsösszevonások ideológiai bázisul lehetett felhasználni. A tanácsi körzetesítés klasszikus szervezeti formájának tekinthető közös tanács törvényi lehetősége már 1950-től adott volt, de az összevonási folyamat csak a 60-as évek közepén gyorsult fel. Közös tanács esetében tanácsigazgatási körzetről volt szó, mely nem feltétlenül alkotott gazdasági és ellátási körzetet. *A székhely község és a többi társközség között nem létesült hierarchikus kapcsolat, de az egész körzet tekintetében egy tanács, egy végrehajtó bizottság és egy szakigazgatási szerv látta el a feladatokat, miközben a társközségek községi jogállásukat megtartották még akkor is, ha csekély lélekszámuk miatt az új községsszervezés kritériumainak nem feleltek volna meg (Kilényi G. 1978).* Az összevonások eredményeképpen a községshálózat és a tanácsshálózat nagyjából elvált egymástól. Az ország településhálózatának sajátosságai adódóan ez differenciáltan érvényesült, hiszen az aprófalvas megyékben a községi és nagyközségi tanácsok döntő hányada közös volt, míg az Alföldön fordított volt a helyzet (2. ábra).

A tanácsshálózatnak azzal a területi szerkezetével, amely az igazgatás hatékonyságát és szakszerűségét mint értéket fölébe helyezte a települések helyi közösségi értékének, mesterségesen integrált közigazgatási alapegységeket teremtett. Az alapul szolgáló po-

litikai döntést hozó szerv nyilvánvalóan az elaprózott községálózatot és szakapparátusának közigazgatási erejét, a másik oldalon az általa ellátandó feladatok mennyiségét és minőségét tette mérlegre. A helyi tanácsok fejlesztésének és megerősítésének célját kísérő *hatásköri decentralizáció célpontjaivá kifejezetten a körzetesített, ha úgy tetszik összevont képviselői-közigazgatási egységek váltak, amit sok helyen megfejtelt az igazgatási társulások másodlagos körzetrendszere*. Ugyanis a tanácsigazgatási körzet szintjén lehetett az optimális és szakosítható hivatali nagyságrendet elérni. Időnként olyan indoklás is elhangzott, hogy a településüzemeltetés és -fejlesztés is gazdaságosabbá tehető a területszervezési döntések segítségével.

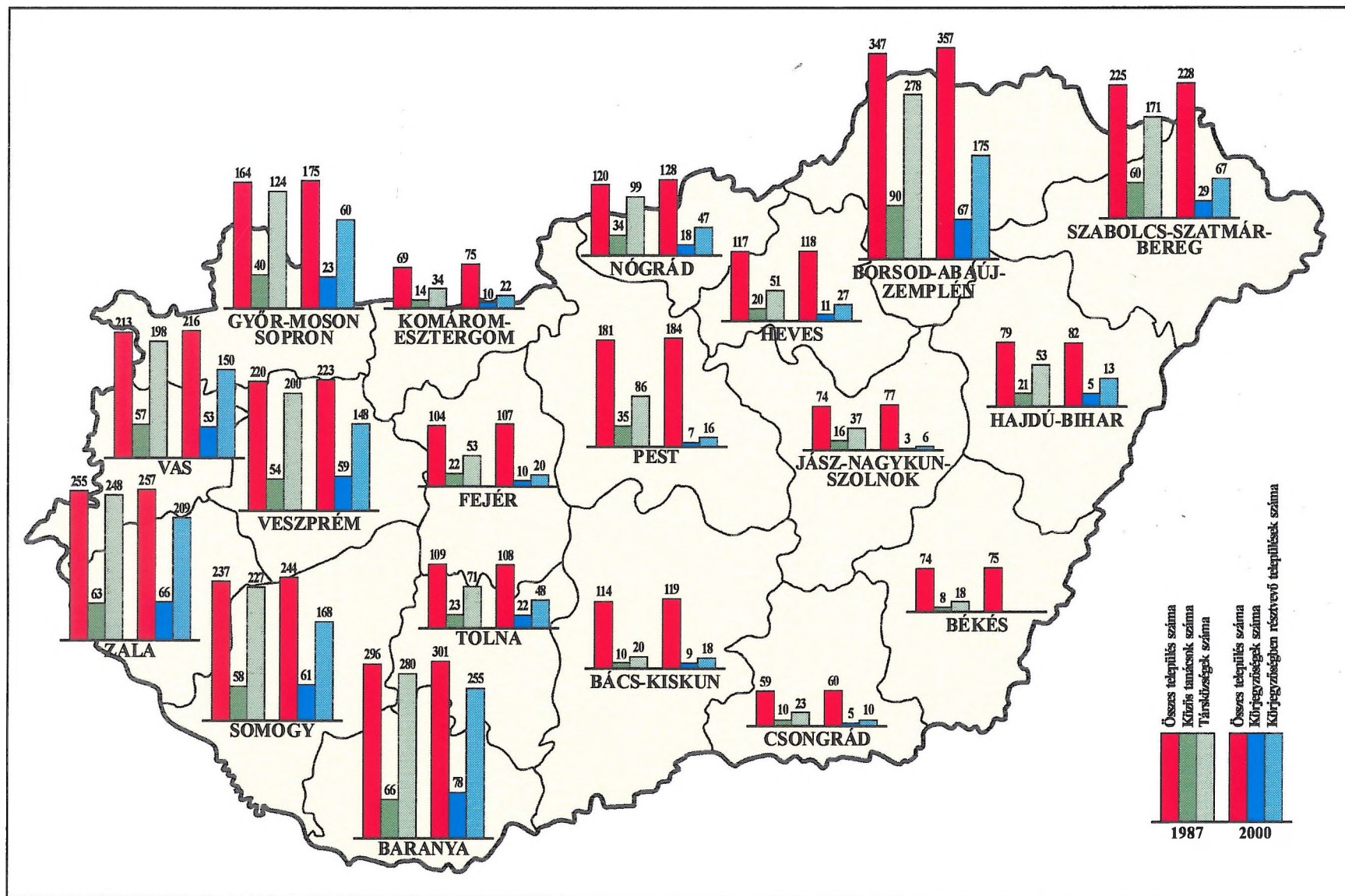
Noha Magyarország abban az időben a kontinens szocialista blokkjához tartozott, az igazgatás területi struktúrájának racionalizálásával sok hasonlóságot mutatott a területi reformokat végrehajtó nyugat-európai országokkal. A legdrasztikusabb módszer alkalmazását, a községegyesítéseket formálisan a magyar politika mellőzte, a közös tanácsok intézményesítése a korabeli településpolitikával és a tanácsi finanszírozás rendszerével mégis olyan együttes hatást váltott ki, ami mérhetetlen politikai feszültségek felhalmozódásához vezetett a falvakban.

Egy 1968-as keltezésű kormányhatározat,¹⁴ amely kimondta, az igazgatási körzetek megalakulásával párhuzamosan a társult települések költségvetési és fejlesztési előirányzatait is egyesíteni kell, a tanácsi beruházásokat pedig elsősorban a székhelyközségekben célszerű megvalósítani, míg a többi településen az alapvető fontosságú intézmények és közművek létesülhetnek, megadta az alaphangot a következő két évtized területpolitikájához. Ebben a normában már szerepeltek a településhálózat kialakításának főbb irányelvei, amit tulajdonképpen az első életre kelt területrendezési koncepcióból, az 1963-ban készült településfejlesztési tanulmánytervből emeltek át. Abban megtalálható volt a községeknek a központi szerepkör és a funkció nélküliség szerinti csoportosítása.

A közös tanácsok megszervezése ténylegesen adminisztratív úton, elsősorban a felletes megyei szervek, illetőleg a párt kezdeményezésére történt. Jóllehet a végrehajtás kritériumait jogszabályi formába foglaló tanácstörvény végrehajtási rendelete a közös tanácsok alakításának kezdeményezését demokratikus módon fogalmazta meg, hiszen azt az egymáshoz közel fekvő községek tanácsainak jogaként jelenítette meg. Törvényesen csak valamennyi rögzített feltétel együttes fennállása (a községek közötti távolság, közlekedési és társadalmi viszonyaik, a területükön működő mezőgazdasági üzemek, továbbá a lakosság ellátásának színvonalasabbá tétele) esetén kerülhetett volna sor az igazgatási körzetek kialakítására, a gyakorlatban ehhez egy-két kritérium megléte

2. ábra

Közös tanácsok és körjegyzőségek megyénkénti száma 1987-ben, illetve 2000-ben



Forrás: Megyei Statisztikai Évkönyvek, 1987 és a Magyar Köztársaság Helységnevkönyve, 1999 alapján a szerző számítása.

elegendőnek bizonyult. Egy korabeli öt megyére kiterjedő felmérés bizonyította, nem akadt arra példa, hogy közös tanács szervezését községi szintről kezdeményezték volna (Veres M. 1979). Végül soron olyan területszervezési döntésre került sor, amit az Elnöki Tanács határozati formában szentesített.

A *tanácsigazgatási körzet* speciális integrációs intézménynek tekinthető, mivel a jelenségben meglévő ellentmondás, tudniillik, hogy a társközségek ennek ellenére megtartották községi státusukat eredményezi azt, hogy a közös tanács alakítása nem merítette ki a községegyesítés fogalmát. Ebben az esetben nem pusztán arról volt szó, hogy a statisztikai nyilvántartásban mindvégig önállóan szerepeltek a társközségek. Emellett a választási törvény részükre az arányosság elvét áttörve képviselőt garantált, hiszen előírta, hogy a községi közös tanácsba községenként legalább három tanácstagot kell választani (Bihari O. 1984). A nem székhely társközségben megválasztott tanácstagok a tanácstörvény 1983. évi módosítása értelmében egyúttal a helyi előjáróság tagjaivá váltak, s quasi részönkormányzati szervet alkottak.

Természetesen a szakirodalomban léteznek ezzel ellentétes vélemények is. Veres Mihály (1982, 49. o.) például olyan községfogalommal operált, miszerint „A gyakorlati tapasztalatok elemzése arra a következtetésre vezet, hogy a közös tanácsba egyesülő községek elveszítik korábbi státusukat, vagyis egyenként megszűnnek községek lenni. Hangsúlyozzuk, hogy nem arról a gyakran elhangzó észrevételről van szó, hogy a társközségek elveszítik önállóságukat a székhelyközséggel szemben, hanem arról, hogy a közös tanács megszervezésének eredményeképpen a társult községek a jövőben együttesen alkotják a község fogalmának megfelelő igazgatási kategóriát.”. A szerző a községi integráció fejlődéstörténetét visszavezeti a már elemzett két világháború közötti időszakra, amikor a belügyminiszter által kibocsátott 117.300/1924. számú rendelet szabályozta a kis- és nagyközségek pénzügyi egyensúlyának helyreállítása érdekében az összeépült vagy egymáshoz közel fekvő községek egyesítését, amivel kapcsolatban felmerült az „életképes egység” kritériuma. Ezzel szemben a szerző azon az állásponton van, hogy község az amit állami aktus azzá nyilvánított, s a jogi státustól megfosztás a közös tanácsok esetében nem következett be.

A körzeti tanács működésébe a társközségek, illetőleg lakosságuk érdekeinek védelmére biztosítékokat igyekezett beépíteni a törvényhozó. Először is a tanácstestületbe a társközségek választói lakosságszámuk arányában választhattak tanácstagokat, viszont a végrehajtó bizottságban, amely a hatáskör-átruházások túlzásai következtében általában meghatározóvá vált a településfejlesztési és gazdálkodási döntések meghozatalában, a

csatolt települések arányos képviselte már nem volt gyakorlat. E szerven keresztül a székhely vezetői saját helyi érdekeiket általában szubjektíve is előtérbe helyezték.

Másodsorban a falugyűlés, a szakigazgatási kirendeltség, valamint a tanácstagi csoport, majd később az utóbbit felváltó előljárárság intézménye volt hivatva a társközségek alávetettségét enyhíteni. A *falugyűlés mint közvetlen demokratikus fórum* megerősítését szolgálta, hogy összehívása 1971-től kötelezővé vált a közös tanácsot alkotó községek mindegyikére vonatkozóan, külön-külön. Ezzel együtt e szerv nem tudta betölteni funkcióját, hiszen alapvetően tanácskozó és a lakosságot tájékoztató intézményként élt. Tehát az állampolgárok rajta keresztül befejezett tényekről, jóváhagyott, gyakorlatilag megváltoztathatatlan tervekről szerezhettek tudomást. Nemcsak, hogy döntési jogkört nem birtokolt a falugyűlés, de rendszerint az azon megfogalmazódó javaslatok is hatás nélkül maradtak, azok tekintetben a testületeknek semmiféle felelőségük nem volt (Barkóczy T. 1985). A *tanácstagi csoportot* a közös tanácsba megválasztott tanácstagok alakíthatták saját községük érdekei képviselőjére. Létrehozása döntő többségben csak a nem székhely társközségekben történt meg, mintegy kifejezésre juttatva, hogy e települések szorulnak védelemre az „uralkodó” községgel szemben. A tanácstagi csoportok funkciója kimerült abban, hogy egyfelől kedvező helyzetben a tanácsülések előtt megvitták a napirendi témákat és egységes álláspontot igyekeztek kialakítani azok tekintetében, másfelől a társközségek már-már kiüresedő közéletét fejlesszék és szervezzék.

A *szakigazgatási kirendeltségekre* vonatkozó szabályozás értelmében, ilyen egység volt létesíthető a társközségekben, olyan ügyek helybeli intézésére, melyek gyakorisága ezt indokolta. Noha ez az intézmény már az ötvenes évektől ismert volt, nem terjedt el a szükséges mértékben, amiben szerepet játszott a közigazgatást átható uralkodó ideológia. Vagyis a szakmai racionalitás elve mindig erősebbnek bizonyult a polgárközeli ügyintézéssel és a képvisellel szemben. Ennek következtében a szakigazgatási kirendeltségek gyakorlatilag elszorvadtak. A folyamat háttérében több összetevő húzódott meg: A tanácstagi csoportok helyenként hatósági feladatokat is elláttak, tehát átvették a kirendeltségek feladatait, a közlekedési viszonyok javulásával a tanácsi vezetők szükségtelennek tartották az egy-egy társközségre kiterjedően működő kirendeltségeket, a központilag elrendelt létszámcsökkentéseket is általában ezek terhére hajtották végre. Végül szemléleti probléma volt megfigyelhető abban, hogy a testületek tehernek érezték e szerveket, ezért lassan felszámolták őket (Győrpál E.–Kiss L.–Sükösd F. 1983).

A társközségek lakossága közérzetének romlása már-már drámaivá vált, s az ismeretett intézmények ennek ellensúlyozására teljességgel alkalmatlanok voltak. Meglehetősen megkésve történt meg a felismerés, miszerint az igazgatási szervezet integrációját

hiba volt szorosan összekapcsolni a képviselői testületek összevonásával, s a községek túlnyomó részét saját képviselő-testület nélkül hagyni. A tanácstörvény módosítására 1983-ban került sor (1983. évi 26. sz. tvr.), amikor is a népképviselői rendszeren belül kvázi önálló szintet képezve meghonosították az *előljáróság* intézményét. A bevezetés indoka az volt, hogy jogi megoldást igényelt egyfelől a társközségek érdekérvényesítési esélyeinek növelése, másfelől a közös tanács keretei között a társközségek viszonylagos önállóságának biztosítása saját ügyekben. Éppen ezért legfőbb jellemvonása a képviselői jelleg lett, emellett önkormányzati karakterét az fejezte ki, hogy az adott társközséget érintő ügyekben a törvény szabta önálló hatáskörökkel, döntési joggal rendelkezett. Miután a társközségekben megválasztott tanácstagok alkották, a közös tanács szervezetének részét képezte.

Eredményes tevékenységét több dolog is hátráltatta. A törvény taxatív felsorolta döntési jogosítványait, a gyakorlatban mégis előfordult, hogy tanácstestületek annál jóval kevesebbet foglaltak szervezeti és működési szabályzataikba, miközben alig éltek az egyetértési jog megadására vonatkozó törvényi felhatalmazással. E kis önkormányzatoknak a törvényhozó valós mozgásteret kívánt nyitni a pénzeszközök feletti rendelkezési jog megadásával. Az előljáróságot alanyi jogon megillette az illetékességi területéről befolyó településfejlesztési hozzájárulás, a nem tanácsai szerv által adott anyagi támogatás, továbbá az a pénzalap, amit a közös tanács számára évente biztosított. E források azonban összességükben is szűkösen bizonyultak, s az új testületek kérészetű működésének érdemei nem itt csúcsosodtak ki. Hihetetlen várakozások kísérték a lakosság részéről a társközségi önkormányzatok megalakítását, ami számos helyen negatív tendenciába csapott át és elszakadási törekvésekben öltött testet. Ez is bizonyította, hogy az új intézmény nem a kedélyek csillapítása, hanem felkorbácsolása terén fejtette ki hatását (Fürcht P. 1985, Pálné Kovács I. 1989).

Az előljáróság küldetése abban állt volna, hogy a közös tanácsok szintjén kiegyenlítse az érdekviszonyokat, egyenjogú partnerré avassa a magukra hagyott kistelepüléseket, s szervezze azok közösségi életét és a helyi források ésszerű felhasználását. Egyes jogosítványai és az előljárósági alap léte mintegy a *részönkormányzat előképévé avatták az intézményt* (szociális és gyámügyi segélykeret felhasználása, utcarendezések és – elnevezések, tűzoltóegység-parancsnok kinevezése, a társközségben működő tanácsai intézmények nyitvatartási rendje, közművelődési intézmény munkatervének jóváhagyása), *más tekintetben a jelenleg elszórtan létező társult képviselő-testületek egyes jellemzői voltak felismerhetők benne*. Gondolhatunk például arra a garanciális törvényi szabályra, mely vica versa kellett, hogy érvényesüljön székhely és társközség viszonyában: ha a

községi közös tanács a székhelyközséget érintő olyan ügyekben döntött, amelyek a társ-községekben az előjáróság hatáskörébe tartoztak, a szavazásban csak a székhelyközség tanácstagjai vehettek részt (Tt. 69/C. §). A körzetesítések nyomán kiéleződött helyzetben az előjáróságok már nem hozhattak áttörést, inkább lökést adtak a nyolcvanas évek közepén meginduló önálló tanácsná válás folyamatának.

Általában a megyei helyzetelemzések, amelyek alapján végrehajtották a tanácsösszevonásokat, tartalmazták azokat a gazdasági, kommunális fejlettségi, ellátási stb. mutatókat, melyekből megállapítható volt a települések, különösen pedig a székhellyé nyilvánítandó község fejlettségi szintje. E mutatók között helyet kapott a népességszám, a centrális fekvés, a tsz-központ, az intézményellátottság, a körjegyzőségi hagyományok, s nem utolsósorban a településhálózat-fejlesztési terv szerinti szerepkör (Veres M. 1979). Az utóbbi szempont mutatja az események sodrának másik szálát, hiszen a harmadik tanács törvény elfogadásával párhuzamosan kibocsátott két kormányhatározat a területfejlesztés irányelveiről és az országos településhálózat-fejlesztési koncepció (OTK) alkották a tervszerű területi politika alapjait.¹⁵ Kimondott célja a korszerű településrendszer kialakulásának elősegítése, az infrastrukturális és kommunális beruházások célszerű területi telepítésének és a lakosság növekvő színvonalú, kulturált ellátásának szolgálata volt. Ennek érdekében a településeknek a korábbinál jóval hierarchizáltabb rendszerét hozta létre, melyekhez funkciókat rendelt, mégpedig elsősorban a népességszámban meglévő különbségekre alapítva. Csak a városhálózatot tervezte, tehát a középfokú központok kijelölésével zárult, az alacsonyabb szerepkörű települések besorolása a megyei tanácsok kompetenciájába került. Összességében tízlépcsős rendszert állított föl, amiben mintegy 1100 központi funkciót betöltő és 2000 szerepkör nélküli településsel számolt.

Az OTK lényeges fogyatékosága volt, hogy leszögezte, a települések szerepköre nem befolyásolja a települések igazgatási jogállását, és ennek megfelelően a megyei településhálózat-fejlesztési tervek nem tekintették egységes, összefüggő feladatnak a településhálózat és az igazgatási körzethálózat korszerűsítését. Így adódhatott elő, hogy számos tanácsszékhely is szerepkör nélkül maradt. Mindez a számok tükrében azt jelentette, hogy az ország 3156 települése közül 1119 kapott valamiféle központi funkciót, míg 2037 szerepkör nélkül maradt. Ezzel egyidejűleg a 3156 település közül 1557-ben működött tanács, 1599 település közös tanács nem székhely társközsége volt. Vagyis ténylegesen magasabb volt a tanácsszékhelyek száma, mint ahány központi szerepkörrel bíró várost és községet kijelöltek (Kilényi G. 1978). Holott az egyes települések

fejlettsége, vonzásuk a környező községekre a valóságban cáfolhatatlanul összefügg a közigazgatási struktúrában betöltött pozíciójukkal.

A települések hierarchikus kategorizálásának célja a differenciált fejlesztési lehetőségek megteremtése, tehát az anyagi erőforrások koncentrálása és racionális felhasználása volt. Ehhez képest az alsófokú központ hármastagolása túlzottnak tűnt, úgy mint kiemelt alsófokú, alsófokú és részleges alsófokú központ, míg 1980-ig élt a szerepkör nélküli egyéb település fogalma is. A falvak tömeges és visszafordíthatatlannak látszó sorvadásának hatására utóbb sikerült elismertetni valamennyi település jogát az alapellátásra. Ezen a szinten egyébként is problémát okozott, hogy a szerepkörrel rendelkező települések az esetek döntő többségében közös tanácsok székhelyei voltak, de a székhelyek egy részének nem jutott szerepkör.

A központi fejlesztési politika egyértelműen városcentrikusan működött, amit még megerősített a megyei tanácsok redisztributív szerepe. *A gazdasági erőforrások megyén belüli újraosztása nem arányos és ésszerű allokációt eredményezett, hanem hatalmi gesztusokban testesült meg.* Noha alapjaiban egyet lehetett volna érteni a fejlesztési források koncentrált felhasználásával, azzal hogy a központi szerepkörű települések intézményeinek előnyeit vonzáskörzetük lakossága is élvezze, a tömegközlekedés és az úthálózat fejlesztése azonban nem tanácsfeladat volt, így az OTK vonzáskörzet-elmélete a szolgáltatások elérhetősége szempontjából nehezen tudott megvalósulni. Másfelől a koncepció centrális kategóriáját jelentette a központ és vonzáskörzet viszonya, azonban a központi funkciókat anélkül határozta meg, hogy a vonzáskörzet jellegét, területi kiterjedését pontosan értelmezte volna.

A hetvenes évek közepén a tanácsok négyötödének egyetlen forrástípus állt rendelkezésére, saját bevételei, tehát sem állami, sem felsőbb tanács hozzájárulásban nem részesültek. Sőt a megosztott bevételeiket (gazdálkodó egységek városi és községi hozzájárulása) teljes egészében elvonták. A megyei elvonások 71%-a községekből és nagyközségekből történt, míg a visszajuttatott forrásoknak mindössze 6,8%-a illette őket országos átlagban (Vági G. 1991). Tehát a közös tanácsokat tekintve konkrét körzet fejlesztési forrásait adottnak véve a székhelyek szinte kizárólag csak a társközségek rovására fejlődhetek (3. táblázat). Ezt erősítette a már idézett központi irányelv a beruházások koncentrálásáról. Az ország egyes aprófalvas vidékein ráadásul a tanácsszékhellyé tett községek alig voltak fejlettebbek a csatolt településeknél, így az erőforrások koncentrálásával még ezeket kellett a központi funkciók ellátására alkalmassá tenni (körzeti iskola, orvosi rendelő, művelődési ház, szolgáltató létesítmények, utak stb.), ami csak a többi község hátrányára történhetett. *Összességében a településpolitika, s*

kevésbé az igazgatásszervezés volt a kistelepülések elsorvadásának és elnéptelenedésének okozója. Bár amint arról már szót ejtettük, a közös tanácsok működési elvei sem garantálták az integrált községek egyenjogúságát.

3. táblázat
A megosztott bevételek sorsa a tanácsrendszer idején (%), 1975

Megnevezés	Helyben maradó bevételek	Elvont és újraelosztott bevételek	
		honnan származik	hová kerül
Községek	–		2,3
Nagyközségek	5,1	71,9	4,5
Járasközpont nagyközségek	6,4	1,5	14,5
Városok	29,5	26,6	31,8
Megyeközpont	59,0	–	46,9
Összesen	100,0	100,0	100,0

Forrás: Vági G.: Magunk, uraim. Gondolat, Budapest. 1991. 134. o.

A tanácsrendszernek és az OTK-nak a falvak sorsára gyakorolt hatásáról megoszlanak a vélemények. Az egyik álláspont szerint az állami beavatkozások, a közvetlen és közvetett szabályozók nagymértékben hozzájárultak, sőt sok esetben ki is kényszerítették a falvak elhalását, sorvadását, el- és megtartóképességük elvesztését (Csefkó F. 1983). A másik vélemény szerint (Enyedi Gy. 1986) e folyamat sokkal mélyebb gyökerű, ugyanis az aprófalvak elnéptelenedési folyamata már gyakorlatilag az egész XX. században tart, amit legfeljebb felgyorsított a területfejlesztési politika. Noha a területfejlesztési koncepció jól szolgálta az egyes régiók, megyék közötti színvonalkülönbségek mérséklését, ám a megyéken belül az egyes településkategóriák közötti különbségek fokozódását idézte elő, hiszen a fejlesztési politika az erőforrásokat döntően a megyeszékhelyekbe, kisebb részben a többi városi központba pumpálta (Szoboszlai Gy.–Wiener Gy. 1984).

3.5. Koncepció- és jogalkotás a városi vonzáskörzetek intézményesítésének történetében

A XX. század fordulóját követő években a megyerendszer megreformálásáért vívott eredménytelen küzdelem után a politikai érdeklődés igazgatási súlypontjába a városkérdés került. Az 1909-ben megalakult Magyar Városok Országos Kongresszusa évtizedeken át sokat tett a városok fejlesztése és státusának rendezése tárgyában dúló küzdelemben. Így született javaslat 1928-ban a városok fejlődési körzetébe eső községek társulá-

sával kapcsolatosan. Az elképzelés szerint a város öt kilométeres körzetében fekvő községek – tekintettel arra, hogy ezek lakói általában a város szolgáltatásait rendszeresen igénybe veszik –, valamint ugyanezekbe a körzetekbe eső ipari települések, bányák és fürdők, mivel ezek a városok fejlődésének tényezői, végül a 15 kilométeres körzetben levő tanyák a városhoz csatolandók és a városi igazgatásba bevonandók (*Mádai L.* 1928, idézte *Hencz A.* 1973). Ugyancsak ez idő tájt készült el Budapest és a fővárost körülvevő ún. társadalmilag összefüggő községek egyesítésének terve elsősorban *Harrer Ferenc* (1908) érdemeként. A szerző művében tulajdonképpen már a századelőn az agglomeráció-igazgatás alapelveit fogalmazta meg város és vonzáskörzete összekapcsolódásának módozatait felvázolva:

- valamely közös érdekű feladat, például csatornarendszer megoldására alkalmi együttműködés;
- közös érdekű feladat megoldása intézményes együttműködés útján, pl. a város építészeti részlege hatáskörének kiterjesztése a szomszédos községekre;
- a városnak és a szomszédos községeknek bizonyos hatásköri önállósággal egy nagyobb közigazgatási egységbe történő összefogása;
- a városnak és a szomszédos községeknek egy közigazgatási egységbe foglalása, vagyis a városi szervezetbe való bekebelezésük.

1912-ben törvénytervezet készítésével folytatódott a munka a városok fejlesztéséről. A törvény ugyan a városok két legégetőbb gondját nem orvosolta, a pénzügyi konszolidációjukat és a korszerű önkormányzati szervezet kiépítését, felfogásában mégis modernnek számított. A tervezetbe beépült a környék városhoz csatolásának szabályozása. Több megoldás szerepelt, így elsőként a községek önállóságuk meghagyása mellett kerültek volna a törvényhatósági város szervezetébe, másodikként a rendezett tanácsú városnál a járási bekebelezés mellett, amikor a község megtartotta önállóságát és a város a járási jogokat gyakorolta volna, a másik lehetőség a városnak és községnek egy közigazgatási egységgé összeolvadása lett volna. Egyébként a bekebelezést a vármegye meghallgatásával képzelték el, aminek önkéntes válfaja esetén a város és község együttes kérése alapozta volna meg a döntést, míg kényszerű bekebelezésre a belügyminiszter határozatával került volna sor. A tervezet végül nem jutott a törvényhozás elé, majd a világháború teljesen elsodorta.

Ebben az időszakban egyre világosabbá vált, hogy az egész magyar közigazgatást ki kell emelni rendszertelen és zavaros állapotából (*Csizmadia A.* 1976). Ez a Dél-Dunán túl például azt jelentette, hogy a dekoncentrált királyi szervek szervezetrendszerére több mint harmincféle szakigazgatási szempontból kialakított illetékességi területi háló-

val terítette be a régiót (*Kajtár I.* 1996). Ennek érdekében a II. világháború kitöréséig a reformkoncepciók bár egymást érték, nagyon sovány volt az az eredmény amit a jogalkotás vissza tudott tükrözni. *Hencz Aurélnak* (1973) a területrendezési törekvéseket korabeli dokumentumok alapján feldolgozó alapos feltáró munkája bizonyítja, hogy valóban jelen volt a magyar tudományos gondolkodásban a szintetizáló szemléletmód. Ennek frekventált kérdése az volt, vajon a közigazgatás területi elhelyezkedésének kiinduló pontja a népesség helységi, azaz községi vagy vidéki, megyei megoszlása legyen-e? Általános vélemény szerint a községek között bizonyos célok megvalósítására lassan kialakulnak egyesülések vagy szövetségek. S az a merev keret, melyből a községek a jogi szabályozás okán kimozdíthatatlannak látszottak, és amelyben elszigetelten éltek, sokáig nem tartható fenn. *A vármegyei közigazgatásról elkészült 1915-beli törvényjavaslat vitája* során például felmerült a községek szövetkezésének gondolata. Egyes javaslatok szerint a minimális lélekszámú és a szükséges anyagi és szellemi erőt nélkülöző falvak megszüntetendők voltak, míg a megmaradó községek fejlődését csak a közigazgatási szövetkezésen keresztül látták volna biztosítottak. Előnyüket nem csupán a feladatok gazdaságosabb és jobb elvégzésében látták, de számoltak a hatásköri decentralizáció lehetőségével is. Vagyis azzal, hogy a községi szövetségek a járástól átvehetnek feladatokat.

A Monarchia felbomlásával lezárult közigazgatási reformmozgalmak markáns vonalát képezte a területrendezés, ami legtöbbször a megyék területének arányosításáról szólt. Mégis időről időre felbukkantak azok a koncepciók, melyek községi körök kialakítására, az igazgatás súlypontjának a városokra és községekre helyezésére, a szomszédos községeknek különböző formában a városokhoz csatolására, vagy éppen a megyéknél nagyobb közigazgatási régiók kialakítására vonatkoztak. A polgári közigazgatás megvalósítására irányuló törekvések azonban szinte kivétel nélkül tragikus véget értek, a társadalmi-gazdasági berendezkedés fél-feudális elemei mindig útjukat állták (*Hencz A.* 1973, 228–229. o.). A másik figyelemre méltó magyarázata a reformok keresztül vihetetlenségének a magyar városhálózat relatív fejletlensége. Ebben az időben Nyugat-Európában általában az újonnan jelentkező kommunális feladatok megújult, teljesítményorientált igazgatást és új szemléletet hoztak magukkal. Ezek az új irányzatok nálunk még nem feszítették szét a hatósági eljárásra koncentráló klasszikus városigazgatást, mivel városaink urbanisztikai téren messze nem érték el a nyugati mértéket. A magyar városok jogi rendje a közjogi tényező, az önálló városi törvény hiánya miatt egyébként is krízisben volt (*Kajtár I.* 1992, 100–101. o.).

A városkörnyékiség eszmétörténete hosszabb kihagyás után az 1930-as években folytatódott. Főként a gazdaság- és településföldrajz vizsgálta város és vidéke kapcsolatrendszerét, ami a funkcionális városfogalom megalkotásában tetőzött. *Mendöl Tibor* (1935) fogalomalkotására nagy hatást gyakoroltak a német és francia település-földrajzi iskolák. Ebben az elméletben a települések egymáshoz való viszonyuk alapján határozhatók meg, nem pedig önmagukban. Vagyis már nem annyira településekről, hanem különböző funkciókról, szerepkörökről van szó. *Mendöl első rendű értéknek tekinti a társadalmi intézmények térbeli koncentrálódását és feltételezi az optimális települési funkciórendszert.* A szerepkörök, funkciók pedig szigorú hierarchikus rendet alkotnak, tehát minél speciálisabb az, annál magasabb funkciót tölt be a tevékenységi hierarchiában. Mendölnél az a szerepkör, mely mindenütt, vagy közel mindenütt jelen van már nem városi, mert nem központi. Tehát általa jelent meg a magyar földrajztudományban a középponti hely koncepciója, melyet *Walter Christaller* nevéhez szoktak kötni. Christaller a középfokú funkciók gyakorlásában látta a városjelenség lényegét, amit a „zentraler Ort” kifejezéssel határozott meg. Középpontihely-elméletét sok kritika érte – többek között, hogy az eredeti séma a városok munkahely-funkcióját figyelmen kívül hagyta, ami a későbbi vonzáskörzet-koncepciók meghatározó elemévé vált –, mégis tagadhatatlan hatást fejtett ki a közigazgatás-tudományra és gyakorlati adaptációja révén máig teherhordó pillére a német területi tervezésnek (*Schelpmeier, H.* 1998).

A városkörnyék-kutatás következő főbb állomását *Erdei Ferenc* (1939) munkássága jelentette, aki a szociográfia műfajában elemezte a város és vidék funkcionális kapcsolatát. Elméletének középpontjában a tanyás mezőváros térszerkezete állt, de nem csupán a város-falu ellentét leküzdésére helyezte a hangsúlyt, hanem kiemelte a város és környezete egybeszerveződésének szükségszerűségét is. Megközelítése újszerű volt, mivel vizsgálatait a társadalmi-gazdasági összefüggések feltárásával végezte. *Területbeosztási koncepciót dolgozott ki, aminek alapja a vidék igazgatási úton történő városiasítása volt.* Város és vidék egybeszervezését úgy vázolta fel, hogy a községek autonómiája teljesen felszámolódik, s a városi intézmények illetékessége nem áll meg a város határánál, hanem a vonzáskörzet egészére kiterjed. Részleteiben azonban nem dolgozta ki, milyennek is kellene lennie a városkörnyéki egység önkormányzati szervezetének és közigazgatásának. A korábbi évtizedek reménytelen küzdelmei a vármegyei igazgatás túlsúlyának megszüntetésére inkább a megyétől való függetlenség megfogalmazása felé orientálták Erdeit, semmint egy korszerű képviselői rendszeren felépülő igazgatási egység körvonalazására.

Erdei Ferenc országépítő koncepciója egy meglehetősen zárt és egyoldalú rendszert állított fel, amely kifejezetten az agrárcentrumok köré szervezte volna a vidéket, s a város elvidékesítésével és a vidék elvárosiasodásával számolt. Az urbanista országépítés dimenziói a következők voltak: 1. Minden vidéknek legyen városa; 2. Egy városa legyen minden vidéknek, ahol az összes városfunkciók jelen vannak; 3. Ehhez a városhoz a vidék tanyák mintájára kapcsolódják, tehát kisebb helyi központokat ne alakítson ki; 4. A városhoz szerveződő vidéknek az úthálózata sugarasan épüljön ki a város központja felé (Erdei F. 1939, 229–230. o.). Művéből látszik, hogy ebben az időben a településszerkezeti kérdéseket társadalmi strukturális kérdésekként kezelte. A II. világháború befejeződése után nézetrendszerében változás következett be, s azt a Nemzeti Parasztpárt javaslataként (Erdei F. 1977, 369–375. o.) terjesztette elő. Város és vidéke egybeszervezésének elképzelése ekkor már mint *városmegye koncepció* újul meg teljes megyeellenességgel párosulva. Eszerint városmegyét kell vármegyék helyett szervezni, melyeknek központjai már nem a tanyás mezővárosok, hanem az ország legfejlettebb ipari-kereskedelmi és igazgatási centrumai. *Az elgondolás lényegi magva abban is módosult, hogy a városközpontokhoz községi önkormányzatokat kívánt kapcsolni, melyek részét képezték volna egy magasabb szintű, települési kapcsolatokon nyugvó területi önkormányzatnak. Vagyis a városmegye modell egy magasabb szintű területi egységgé szervezte volna várost és vonzáskörzetét.* A tervezett 70–80 városmegye lefedte volna az országot és hét országos kerület útján kapcsolódott volna a központi államhoz (Erdei F. 1977). Az európai távlatokat nyitó koncepció végül elsikkadt, amiben nem csupán az játszott szerepet, hogy hatalmas méretű átszervezéseket javasolt a közigazgatás területi struktúrájában, de nyilvánvalóan nem számolt a szocializmus eszméiből táplálkozó követelményekkel, így például a demokratikus centralizmus elvével és a szovjet típusú tanácsokkal sem (Szoboszlai Gy.–Wiener Gy. 1984).

A két világháború között a közigazgatás reformerei a Közigazgatás-racionalizálási Bizottság, valamint a Közigazgatástudományi Intézet köré csoportosultak. A korszak meghatározó alakját, *Magyary Zoltánt* közigazgatás-racionalizálási kormánybiztossá nevezték ki. Az irányításával a közigazgatás javítására készült bátor tervek azonban többnyire a kormány halogató magatartása következtében megrekedtek az elmélet szintjén. A racionalizálás kiinduló tétele az volt, hogy a magyar közigazgatásban a Ki-egyezés óta egységes szervezési szempont nem érvényesült, a közigazgatás tevékenysége nem kielégítő, és működése a kívánt eredményességet nem mozdítja elő (Magyary Z. 1932). A reformjavaslatok az ország racionális területi beosztásának kialakítását célozták. A területi rendezés főbb irányait a következők jelentették (Hencz A. 1973):

- a község-szervezés egységes programjának az egész ország területére történt kidolgozása;
- a tanyai közigazgatás tervezetének elkészítése;
- Nagy-Budapest közigazgatási tervének kidolgozása;
- városrendezési tervek, mezővárosi szervezet kialakításának terve;
- Magyarország közigazgatási beosztásának rendezési terve.

A racionalizálási tervezetek elsődlegesen közigazgatásunk fundamentális kérdéseivel foglalkoztak, s bennük nem merült fel a városkörnyék problematika. A városokkal más gond is volt, így míg külföldön a városok az ipari, kereskedelmi és szellemi foglalkozásúak lakhelyei, addig nálunk a legnagyobb városok jelentős részben mezőgazdasági jellegűek voltak, gyakran megyéni kiterjedésű határral. Ráadásul a városok megakadályozhatták óriási mezőgazdasági külterületük községesítését és megtarthatták őket, mint adófizetőket. A városokat érintő javaslatok tehát elsőrendűen a mezőgazdasági területek lecsatolására és a vármegyékbe történő bekebelezésükre vonatkoztak (*Hencz A.* 1973).

A szocializmus évtizedeiben a korábbi földrajz- és közigazgatás-tudományi városkörnyék-kutatásoknak bizonyos mérvű kontinuitása volt felfedezhető. A tervszerű területfejlesztési politika értékeléséhez kapcsolódóan újabb vizsgálati eredmények és koncepciók láttak napvilágot. *Bibó István* 1975-ben alkotta meg azt a nagy formátumú munkáját, amelyben a közigazgatási területrendezés és a városhálózat-fejlesztés összefüggéseit kutatta az OTK kritikájából kibontva azt (*Bibó I.* 1986). A tanulmány abból indul ki, hogy az OTK kijelölte a fejlesztésre szánt városok és városjelöltek jegyzékét és rangsorát, de nem foglalkozik a közigazgatás területi egységeinek kérdésével, miközben tovább haladt egyes járásszékhelyek várossá nyilvánítása és a járások számának csökkentése. Holott a modern közigazgatási területrendezés mindenütt abból a tényből született, hogy az örökölt közigazgatási területbeosztás és a városi központok fejlődése szembekerült egymással, és a hagyományos területi beosztás nem tudott megbirkózni a modern városi központok felvetette problémákkal. Vagyis a szerző legfőbb hiányérzete abban áll, hogy az OTK a városok rangsorba állítása során mindössze egyszer utal a fennálló közigazgatási beosztásra, mégpedig a felső fokú központokkal kapcsolatban a megyei szintű funkciókra (i. m. 144. o.). Az elődökre hivatkozással figyelemre méltó alapelveit rögzíti az igazgatási területrendezésnek:

- a székhelyek optimális megközelíthetőségének elve;
- az egységek arányosságának elve;

- az igazgatási területrendezés egységének elve, ami azt mondja, hogy az ország területén létező közszolgálati intézmények és közszolgáltatások lehetőleg mindenütt – ahol csak ennek szakmai szempontok útját nem állják – a területi beosztás egyugyanazon rendszerével dolgozzanak. Oly módon, hogy egy bizonyos földrajzi pont lakója lehetőleg ugyanabba a központba, illetőleg ugyanazokba a központokba járhasson ügyeinek intézése végett;
- az alsóbb és felsőbb szintű területi egységek egymásba illeszthetőségének elve, amit a jogorvoslat és felügyelet területi egységének érdeke indokol.

Bibó több szempontból a településhálózat-fejlesztési koncepció korrekcióját javasolja konkrét településsoros vizsgálatok alapján. Javaslatának egyik ágát a felsőfokú központok bázisán a megyerendszer átalakítása jelenti, másik ágán a középfokú központokból kifejlődő városkörnyék-rendszert vázolja fel. Az utóbbi lényegét akként sommázza, hogy az optimális 80–110 egység alapja a meglevő vagy kifejlesztendő városok köré felépülő járás, ami megfelel az OTK szerinti középfokú központok megszáporított számának. Ez a rendszer véleménye szerint kedvezne a helyi önkormányzatnak és a város és vidék egybeszerveződésének, végső soron város-járássá alakulásának. Ehhez feltétlenül kívánatosnak tartja az országos kerületnek mint tervező és területi szervezési szintnek a beiktatását, ami szükségképpen a megyének a háttérbe szorítását hozná magával (*Bibó I.* 1986, 273. o.). Természetesen a 80-as városkörnyék számnak léteznek előzményei a magyar közigazgatásban, úgy mint Erdei Ferenc városmegye koncepciója vagy éppen az 1963-ban *Perczel Károly* vezetésével készült Magyarország Településhálózat-fejlesztési Tanulmányterve, mely 80 alrégió kialakítását javasolta. Bibó a középfokú központoknak nem csupán a számát kísérel meg megállapítani, hanem vonzásterületük méretét és lehatárolási módszereit is. Hiszen az OTK mindössze azt rögzítette, hogy ezek a központok megyénél kisebb területrészek számára hivatottak ellátni a gazdasági, igazgatási-oktatási, valamint a különböző szolgáltatási és ellátási funkciókat. Tehát konkrét nekik megfelelő közigazgatási egységekre nem utalt.

Bibó ezek után feladatának tekinti egyfelől átminősítési javaslatok megfogalmazását a középfokú központok tekintetében, mindenekeelőtt a megközelíthetőség elve alapján, másfelől a megfelelő igazgatási, területi egység hozzájuk rendelését. Arra a következtetésre jut, hogy egy teljes értékű középfokú központnak lehetőleg városnak kell lennie, illetve idővel azzá kell válnia. Ezen túlmenően járásszékhelynek vagy beosztott községekkel rendelkező városnak. Megfordítva viszont nem igaz a tétel, mivel *nem minden járásszékhelynek és városnak kell egyben teljes értékű középfokú központtá válnia*. A szerző a középfokú vonzáskörzetet azonosítja azzal a nagyjárással, illetőleg a városkör-

nyékkal, melynek vonzásterülete egy 10–20 kilométer sugarú kört fed le. Központ nélkülinek tekinti azokat a pontokat, amelyeknek a legközelebbi központtól való távolsága a 25 km-t meghaladja. Ebben a rendszerben a járások területeinek viszont egyezniük kell a központok vonzásterületeivel, akár úgy is, hogy két vagy több járás tegye ki azokat. Továbbá a központ nélküli helyzetek felszámolására racionális megyehatár-rendezt javasol és azzal számol, hogy a nagyjárasokra és városokra alapozott területi beosztás előbb-utóbb csökkenteni fogja a megyék súlyát.

Bibó István (1986) világosan látja, hogy az urbanizációs ciklusok hatására város és környéke fokozódóan integrálódik egymással, ami az igazgatással szemben új követelményeket támaszt. Véleménye szerint ki kell dolgozni város és járás együttműködésének szervezeti kereteit, közös bizottságok, közös vállalkozások, esetleg közös tisztségviselők és testületi szervek formájában. Perspektivikusan a járasoknak mint alsó közép-szintnek a fennmaradásával sőt megerősítésével számol és javasolja a megszüntetett járási önkormányzatok helyreállítását. Város és járás egyenrangú együttműködését csak a képviselő, illetve a testületi szervek szimmetriáján keresztül tudja elképzelni, ahol is a községek érdekeit a járás jeleníti meg. Ezzel összefüggésben kritikával illeti *Madarász Tibor* koncepcióját, amely a járási önkormányzatot elvetette, és valamennyi községet a városkörnyékbe kívánta beosztani, mintegy alárendelve annak. Végző soron azonban az ő gondolatmenete is oda jut el, hogy *város és vidék mesterséges kettőssége egy olyan „város-járasban” lenne feloldható, ami várost és környékét szervezetileg és közéletileg egységes „polisszá” egyesítené, amelyben az érdekek egyensúlyát városi és vidéki kerületek kialakítása garantálná.* Egy ilyen erős szervezeti egység versenytársként léphetne fel a megyével szemben. Sőt a megye megszűnne a közigazgatás súlyponti elemé lenni és átalakulna a területén lévő város-járasok föderációjává, ami elsősorban egy szolgáltató funkciójú megye képét sejteti. Ez a teória szétfeszítené a hatályos területbeosztást, s helyébe egy közép- vagy közép-kismegyei méretű, 25–30 egységes rendszert léptetne.

Bibó István tehát megfogalmazta a magyar közigazgatás teljesen új, területi struktúráját, amelyben az ország minden pontja mind közigazgatási, mind egyéb szolgáltatási tekintetben ahhoz a városhoz tartozna, amelynek vonzáskörzetébe ténylegesen esik. Noha erősen hangsúlyozta a megközelítés közigazgatási szemléletét, a koncepciónak éppen ez a vonulata a legkevésbé kiérlelt. A városkörnyékiség szervezeti kérdéseiről, a szintek közötti munka- illetve feladatmegosztásról csak homályos képünk lehet.

A községek rendezésével a koncepció csak érintőlegesen foglalkozik, mégis elgondolkodtató a közigazgatási alapegységek méretével kapcsolatos nézőpontja. A *javaslat-*

nak a fikció részéhez tartozik, hogy a járást felváltotta volna a kismegyés rendszer, ami önmagában indokolta volna a meglévőknél nagyobb méretű községcsoportosulások létrehozását. Bibó a francia kanton mintájára képzelte el őket, mintegy tízezres népességszámmal, ami ráadásul megegyezik a jellegzetes alföldi óriásfalu méretével. Ennek végrehajthatósága azonban feltételezte volna az OTK hierarchia-rendszerének átrendezését (i. m. 208–209. o.).

A tetemre hívott *Madarász Tibort* (1971) lényegét tekintve ugyanazok a problémák foglalkoztatták, mint kortársát. Ez a városok vonzaskörzet-igazgatási funkciója, amelyről véleménye szerint azért beszélhetünk, mert létezik egy objektív társadalmi szükséglet, hogy a társadalmi-gazdasági kapcsolatok által egybefűzött terület folyamatait egyetlen központból irányítsák, s ez az irányító központ állami szerv legyen. Tartalmát tekintve azt mondja, hogy irányítani kell azokat az ellátó, szolgáltató tevékenységfajtákat, amelyek a város és a vonzaskörzet egészének szükségleteit elégítik ki, és egységes fejlesztési koncepció alapján irányítani kell a tájegység összehangolt, minden irányú fejlesztését (i. m. 220. o.). *Madarász igen érzékenyen ragadja meg azt a problémát, amit a modern közgazdaság-tudomány spillover effektusnak nevez.* Eszerint egyfelől a városi tanács által fenntartott, de az egész vonzaskörzetet ellátó intézmények működésében és fejlesztésében nemcsak a városi, hanem az igénybevevő községek igényeit, elképzeléseit és javaslatait is figyelembe kell venni. Tehát olyan szervezeti és jogi megoldásra van szükség, amelyben a városi tanács az egész vonzaskörzet érdekeit képviselheti. Másfelől a fejlesztési és fenntartási költségek nem terhelhetik kizárólag a várost, ezért a finanszírozás rendszerétől függően ennek megfelelően kell a város pénzügyi alapjait kialakítani, vagy pedig a községekkel közös teherviselést megvalósítani. Álláspontja szerint az a korabeli jogi lehetőség, hogy községek városi irányítás alá helyezhetők messze nem adhatják e bonyolult problémakomplexum megoldását.

A jövő útjaként elsődlegesen a tanácsrendszer politikai és intézményi keretei között értelmezhető két fejlődési szakaszt vázol fel. *Az első szakaszban* három területen hajtandók végre lényeges változtatások:

- *Hatásköri decentralizációra* van szükség mind a megyétől, mind a járástól a városi tanács javára főként az ellátó-szolgáltató intézmények fenntartása és irányítása vonatkozásában. Továbbá új jogi eszközöket kell kidolgozni a *közös teherviselés megoldására város és községek között*. A tanácsoknak ugyanis egymás között kellene megegyezniük kölcsönös kötelezettségeikről és jogaikról, ami államigazgatási szerződések formáját öltene;

- Számol azzal, hogy a városok és községek szükségleteinek egységes és közös ki-elégítése során gazdasági előnyök származnak abból, hogy nagyobb kapacitású szervezeteket, illetve technikai berendezéseket hoznak létre. E tekintetben a közös vállalkozásnak a polgári jog keretébe tartozó eszközeit kívánatos megteremteni;
- Harmadsorban a *tájéegységi fejlesztési tervezést hangsúlyozza*. Az elképzelt komplex karakterű terv a termelés, az ellátás és szolgáltatás minden szféráját átfogná, sőt a tanácsi szférán túllépve minden fajta fejlesztését egybe foglalná az adott településeggyüttesnek. Itt a városok erőteljes koordinatív szerepe jelentkezik, nem utolsósorban azért, hogy a sokkal részletesebb városfejlesztési és községfejlesztési tervek a tájegységi tervre épüljenek és egymással is összhangban legyenek. Következésképpen *felmerül a szükséglete egy a városi és községi tanácsok képviselőiből álló testületnek, mely azon túl, hogy megvitatja a közös ügyeket, a településekre nézve kötelező határozatok hozatalának jogával lenne felruházva*. Végül az együttműködésnek ebben a szeletében megjelenik és valamelyest ki is lóg belőle a *községigazgatási funkciónak a gyakorlása*, ami kiemelten a községek tekintetében gyakorolandó I. és II. fokú hatósági jogköröket tételezi fel. E viszony – szemben minden más együttműködési területtel – egyértelműen alá-fölrendeltségben testesülne meg.

A második fejlődési periódus a járások megszüntetése után indult volna Madarász tervezetében. Ebben a tekintetben az ő koncepciója realistább volt és persze kevésbé radikális, mint Bibóé. A felvázolt fejlődési pálya nagyrészt egybeesett a valóságos történésekkel, hiszen már 1971-ben a községigazgatási funkciókat a városi tanácsokra kívánta ruházni, s valamennyi községet a vonzáskörzet-központ városi tanácshoz akarta beosztani. Ezek a lépések a városi képviseleti szervek összetételében is módosulásokat idéztek volna elő. *Madarász egyetlen megoldás mellé tette le voksát, a városi tanács tájegységi tanácsa fejlesztése mellé*. Ebben a szervben egyidejűleg képviseltették volna magukat a városok és községek. Az elképzelt tájegységi tanács összetétele azonban a legitimáció oldaláról nézve igencsak vegyes képet mutat, hiszen míg a város lakossága közvetlenül választotta volna képviselőit, addig a községeket a községi tanácsok delegáltjai jelenítették volna meg benne. A szerző a népesség arányában osztotta volna el a helyeket. Alternatívaként egy kétkamarás rendszer is helyet kapott a koncepcióban. Úgy, hogy az egyik kamara lett volna a városé, amely szigorúan vett városi ügyekkel foglalkozott volna, míg a tájegység egészét érintő ügyek a városi és a másik, a községek kamarája együttes hatáskörébe tartoztak volna.

Az a modell, amely végül kikerekedik a városkörnyékiségről, a közös fejlesztési és fenntartási feladatokon túl a mellérendeltségen nyugvó együttműködéssel kevésbé összeegyeztethető funkciókat is hozzárendel a városi szervekhez. Ilyen például a községi tanácsai szervek feletti ellenőrzési, törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlása, államigazgatási feladatok ellátásának irányítása a községekben, illetve a fenntartási és fejlesztési célú központi dotáció községek közötti elosztása.

A városi tájegységek nagyságát illetően Madarász tartózkodik minden egyenlősítéstől, sőt abból a feltételezésből indul ki, hogy a vonzáskörzeteket nem lehet azonos sugarú körökként felfogni. Lesznek kisebb és nagyobb tájegységek, amelyekben a települések száma is lényegesen különbözhet. Madarász Tibor – szemben Bibóval – a megyék fennmaradásával számol, viszont a legnagyobb városokat megyei joggal ruházta volna fel, aminek következményeként ezen városok körzetében feleslegessé vált volna a megyei tanácsszerv. A megyei jog tartalmához hozzátartozott volna, hogy a nagyvárosi tanácsok alá rendelődnenek a vonzáskörzetükbe eső városi tanácsok. E nagyvárosi igazgatás meglehetősen bonyolult struktúrájú, hiszen egyesül benne a kerület-, város- és községigazgatás funkciója. A nagyvárosi tanács pedig a tájegységi mintájára épült volna fel, melynek központját a szerző régióközpontnak is nevezi. E városigazgatási rendszernek azonban kihatása lett volna a járáshatárookra és a megyebeosztásra egyaránt. Éppen azért, hogy a megyék csak egész tájegységekből, vagyis városi vonzáskörzetekből épülhessenek fel, a megyék határait is korrigálni kellett volna. Ebből a szempontból ehelyütt lényegtelen, hogy több vagy kevesebb megye született volna a meglévők helyén (*Madarász T. 1971*).

Kiss István életműve jelentős mértékben hozzájárult az urbanizáció és a közigazgatás összefüggései szemléleti alapjának tisztázásához. Az urbanizáció jelenségei közül a városodás, a városiasodás és az agglomerálódás fogalmait foglalkoztatták. A városodást a jogi értelemben vett városok jelentőségének növekedésében határozta meg, míg a városiasodást minden települést általában érintő folyamatnak tekintette, amelynek adott időpontban vagy térségben mutatkozó szintje értelemszerűen nem fejezhető ki az ország népességéhez viszonyított százalékos aránnyal. Végül az urbanizáció sajátos megnyilvánulását látta a földrajzilag is elhatárolható, összefüggő településegységek kialakulásában, amelyekbe tartozó települések mindegyike elérte, esetleg meg is haladta a városiaság alsó határát. Ezeket a térségeket nevezte *agglomerációknak* (1976, 26–30. o.). Álláspontja szerint a közigazgatás és az agglomerációk kapcsolatának a problémái általában azokból az ellentmondásokból erednek, amelyek amiatt állnak elő, hogy az agglomeráció mint tényleges szimbiózis egy településileg ugyan erősen koncentrált, igaz-

gatásilag azonban esetleg többszörösen is decentralizált településegységet jelent. Koncentráltságánál fogva nemcsak fejlesztése, de mindennapos életmegnyilvánulásai is az igazgatásában résztvevő szervezetek rendszeres és minden körülmények között érvényesülő együttműködését igénylik. Ennek az együttműködésnek a kialakítása akkor is nehéz, ha az érintett igazgatás szervek minden tekintetben egyenjogúak, hát még ha jogállásuk különböző.

Az empiria síkján a Tatai-medence városi tájja alakulásának különféle metszeteit *Kiss István* (1978) részletesen elemezte. Véleménye szerint a térség agglomerálódásában a közigazgatás nem annyira tevőlegesen, mint inkább mulasztásaival játszott szerepet. Ez pedig a késleltetett városfejlődésben nyilvánult meg, ugyanis az agglomeráció magját alkotó Tatabánya erősen osztott települési szerkezetű volt, ami akadályát képezte az egységes tervezésnek és fejlesztésnek. Az urbanizáció az aránylag kis területű térségben eltérő típusokban valósult meg, ami Oroszlányt, Tatabányát, Tatát és a környékbeli alvótelepüléseket illette. A Tatai járás megszüntetése 1974-ben – szemben az ország más térségeivel – nem az életképtelenség okán történt, hanem a községeknek a három város környékébe sorolását egyrészt a közigazgatás korszerűsítése, másrészt a kétlépcsős államigazgatás megteremtésével kapcsolatos megyei tapasztalatok megszerzésére irányuló törekvés indokolta. A valóságos vonzási viszonyok miatt előállott ellentmondások felszámolásának szükséglete is ott állt a háttérben. Egyes községek számára foglalkoztatási és részben ellátó centrummá ugyan Tatabánya, illetve Oroszlány vált, de közigazgatási központjuk továbbra is Tata maradt.

A városkörnyéki igazgatás bevezetésének voltak elismerést érdemlő eredményei a térségben, ami elsősorban a megyei szervek irányító és szabályozó tevékenységének volt köszönhető. A városi és községi tanácsi szervek között az együttműködés több formája létesült. Ezek közül a legfontosabbak, hogy a községek lakosságát közvetlenül érintő városi testületi napirendi pontok előkészítésébe és a javaslatok kimunkálásába az érintett községek vezetőit is bevonták, illetőleg a városi tanácsülésekre rendszeresen meghívást kaptak. A megyei tanács, a városi és a községi tanácsok közötti szorosabb kapcsolatok érdekében összevont városi-városkörnyéki megyei tanácstagai csoportot működtetett, amihez városkörnyéki alap kapcsolódott főként a községek javát szolgáló fejlesztési lehetőségekkel. Ennek finanszírozásához a térség városaiban található gazdasági egységek kezdtek hozzájárulni. A kommunális ellátás területén is előrelépés történt, két városi költségvetési üzem, valamint a tatabányai városgazdálkodási vállalat a községek területére is kiterjesztették tevékenységüket. Mint látható a településegységesítésben a városkörnyéki egységek kétségszűdhatalmasak voltak, a városkörnyéki egység mégsem tudott egy a térség

speciális helyzetét leképező szervezetben intézményesülni. A megoldandó feladat három város, 22 község, illetve 36 ezer lakos ellátó-szolgáltató rendszerének és igazgatásának egybefűzése lett volna valamilyen modellértékű egységes képviseleti rendszerben.

Kiss István (1978) maga is úgy foglalt állást, hogy az agglomerációk közigazgatási problémáinak megoldására nem elegendők a hagyományos szervezeti keretek. Éppen ezért a konkrét helyzetre *a föderatív megoldás és horizontális koordináció kombinációját javasolta*. Föderatív megoldáson értve azt, hogy a közigazgatási egységek önállóságukat megtartják, de valamilyen közös önkormányzati, igazgatási szint mégis létrejön a településeggyüttes egészére nézve. A horizontális koordináció ellenben a nagyváros és az agglomerációs települések közötti együttműködésre, koordinációra összpontosul, leginkább ad hoc módon. A vegyes formáció alapja a város és környéke rendszeres és szabályozott együttműködése, aminek központi kérdése a fejlesztési koncepciók és rendezési tervek egyeztetése, illetőleg legalább ilyen lényeges a városfenntartási és vonzáskörzet-igazgatási feladatok összehangolása. A szerző úgy vélte, amennyiben a Tatai-medence városaira és községeire helyeződnek a hangsúly akkor egy szerződésen alapuló város (község)-szövetség létrehozása mutatkozna célszerűnek a közös érdekű ügyek előkészítését, végrehajtását és az eszközök koncentrált felhasználását biztosítva. Míg a szövetség maga dolgoztatná ki a terveket és gondoskodna megvalósításukról, addig a térség egészét érintő feladatokra társulásokat hozna létre.

A javaslat azonban ezen a ponton visszatér a korabeli jogszabályok adta keretek közé, mivel a társulási megállapodásokat a három város és a megyei szinten működő koordinatív szervek között képzelte el. Az alternatívát is a megyei tanácstagi csoport valamint a városkörnyéki koordinációs bizottságok fenntartásában vélte megtalálni a szerző. A problémahalmazt komplex módon közelítette meg és értékelte, ráirányítva a figyelmet a térségi információgyűjtés és -értékelés fontosságára, az egységes érdekképviselet jelentőségére, végeredményben mégsem tudott átütő szervezeti koncepciót felállítani.

Voltak olyan szakemberek, akik meglehetősen kritikai élel közelítették a szocialista városkörnyék szervezeti megjelenítését és ezért a vonzáskörzeti kapcsolatok intézményesítésében az igazgatási kérdésekre és a képviseleti rendszer kialakítására összpontosították figyelmüket. A harmadik tanácstörvénnyel bevezetett városkörnyéki községi tanács jogintézménye *Kilényi Géza* (1985) véleménye alapján némileg kusza helyzetet teremtett – legalábbis az érdekkifejeződés viszonylatában – város és község között:

- a község megtartotta nevét, községi jogállását, sőt önálló vagy más községekkel közös igazgatási szerveit;
- a község nem kapott képviseletet a városi testületek egyikében sem;

- a városi testületek illetékessége nem terjedt ki a városkörnyékre, azok kötelező döntést (pl. tanácsrendeletet) nem hozhattak;
- ugyanakkor a végrehajtó bizottság titkárának és a szakigazgatási szervek vezetőinek illetékességi területe már az egész városkörnyékkal esett egybe.

A gyakorlatban az igazi problémát – ami a jogszabályi hiányosságokat felszínre hozta – az jelentette, hogy a városok körzeti ellátási szerepkört birtokoltak. Tehát a városkörnyékre kiterjedő egészségügyi, kulturális, szociális, kereskedelmi, közműellátási, szolgáltatási funkciójuk volt, míg a szolgáltatás- és intézményfejlesztési döntések meghozatalából az érintett városkörnyéki községek abban az időben ki voltak zárva.

Kilényi Géza (1985) a város-község településegységek igazgatásának szervezeti kereteiről tézisszerű koncepciót állított fel. Ebben elismerte, hogy a városkörnyéki községek noha ezer szállal kötődnek a körzetközponthoz, megtartják önálló települési érdekerendszerüket. Hasonlóképpen a város is tovább létezik, mint elkülönült helyi közösség. Viszont vannak a tervezés és fejlesztés tárgykörébe eső olyan kérdések, melyekről a településegységek szintjén kell dönteni. Az érdekek olyan kettőssége ez, amit a képviselői rendszernek vissza kell tükröznie. Kilényi szerint nem tartható a vonzáskörzet községei vonatkozásában a „róluk, de nélkülük” elv és a gyakorlatban élő koordinációs megoldás ebben a tekintetben korántsem kielégítő. A szerző a *kétkamarás modellt* javasolta, amely leginkább képes kifejezésre juttatni az érdekek két dimenzióját, de szükségképpen egyes döntéseknek a településegységek szintjére emelését igényli, tehát szűkíti a települési szintű mozgásteret. A felvázolt szervezet nem járna az apparátus megkettőzésével, mivel a településegységek tanácsát a városi apparátus ki tudná szolgálni. Kilényi tovább megy és azt mondja, hogy a szűkebb vonzáskörzethez tartozó községekben a városi szakigazgatási szervek lássák el az igazgatási feladatokat, ugyanakkor a községi testületek maradjanak meg. Ez a megoldás racionálisabbnak tűnik bizonyos esetekben, mint az adott községeknek tőlük távolabb eső közös községi tanácsokba integrálása. Ez válasz volt arra, amit már érintettünk, hogy városi-községi közös tanács szervezését kizárták a korabeli rendelkezések.

Az elmélet a maga racionalitása folytán igen rokonszenves, mégis érződik rajta a magyar társulási dogmatika és tradíció hiánya. Nem tud ugyanis elszakadni az együttműködésre lépő önkormányzatok adminisztrációjától, és egy a kamarát alkotó önkormányzatok hivatalaitól függetlenedő társulási modellt, illetőleg önálló szervezeti struktúrát körvonalazni.

Megállapítható, hogy az önkormányzati berendezkedést megelőző két politikai rendszerben közigazgatási és földrajztudósainkat élénken foglalkoztatta a városi vonzáskör-

zetek intézményesítésének kérdésköre. A kidolgozott modelljavaslatok sok értékes gondolatot és hasznosítható megoldást kínáltak fel a politika számára, más-más súlyponti elem meghatározásával. Leggyakrabban a területrendezés, illetőleg a közigazgatási területszervezés legtágabb kontextusába került a városkörnyékiség, máskor az együttes tervezés valamint a közös ellátó-szolgáltató rendszerek működtetése vált dominánssá, de felbukkant az igazgatási és képviseleti rendszer egységesítésére való törekvés is. A felállított elméletek döntő többsége azonban nem számolt e kapcsolatrendszerek finanszírozási hatásaival és nem érzékelté vagy nem tartotta fontosnak az egységes tervezés szükségletét. Az utóbbi megközelítésből – úgy vélem – Madarász Tibor városkörnyék-felfogása a legkomplexebb és a jövő számára a leginkább irányt mutató.

4. AZ ÖNKORMÁNYZATOK KÖZÖTTI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK ALKALMAZOTT MEGOLDÁSAI A NÉMET JOGRENDSZERBEN

4.1. Az igazgatás körzetesítésének történeti szempontú vizsgálata Németország példáján

A modern német községi alkotmányjogi fejlődés a német politikai térben helyezendő el, amelynek gyakorlatilag nincsen egységes történetfilozófiai, politikai földrajzi és jogtörténeti értelmezése. Az első két alfejezet lényegében két történelmi időszak községi integrációs formáit dolgozza fel, a Satusalkotmány (*Galletti, J. G. A. 1844*), valamint az 1871-ben életre hívott II. Birodalom időszaka jogalkotásának néhány szeletén keresztül (*Tokody Gy.–Niederhauser E. 1972*).

A modern községi alkotmányjog kiindulópontja volt, amikor a zárt, szuverén nemzetállamok először bocsátottak ki egy meghatározott területen fekvő városokra és községekre vonatkozó általános kódexeket (*Ordnung*). Ennek előzménye a községi és városi igazgatásban lejátszódó átalakulási folyamat, mely a XIX. század kezdetén következik be, amikor a községi igazgatás hordozója már nem a privilegizált polgár, hanem a helybéli lakos, azaz a község mint magánjogilag organizált kooperáció közjogi testületé fejlődik. Ezzel függ össze a városfogalom jelentésvesztése, az igazgatás demokratizálódása, ami a községi alkotmányjogi fejlődésben is visszatükröződik. Az előzmények körébe sorolhatók az először a XVII., majd átfogóbban a XVIII. században kibocsátott rendészeti rendtartások, városi előírások, valamint a Poroszországban hasonló funkciót betöltő „*rathäuslichen Reglemens*”-ek, melyeket bár egységes elvek szerint építették fel, az egyes városok számára egyéniesítettek. A cél a községek és városok integrálása volt a szuverén állam jogrendszerébe (*Kajtár I. 1992*).

A kommunális alkotmányjog tehát a XIX. század elején az általános és modern alkotmányjog kezdetei egyidejűleg született meg és a francia forradalom tekinthető hajtóerejének. A községi integráció különféle szervezeti formái már ettől az időtől fogva nyomon kísérhetők a községi kódexekben. A Német Statusalkotmányhoz tartozó fejedelemségek és városok alkotmányaiba foglalt „községi cikkelyek” rendszerint mindössze a községi képviselők és elöljárók választásának és a községi ügyek önálló intézé-

sének jogára terjedtek ki ebben az időben. Ezzel szemben az 1871-es birodalmi Alkotmány – szemben a rövid ideig hatályos 1849-ik évvel – semmilyen a községekre vonatkozó rendelkezést nem tartalmazott. Majd időrendben következett a Weimari Köztársaság Alkotmánya, mely 127. §-ában kifejezetten kezeskedett az önkormányzás jogáért, ám a különböző jogértelmezések közös magja az volt, hogy a községek léte és ezzel együtt jogaik is az államtól származtatottak, tehát *az önkormányzás joga nem polgári alapjog, hanem államszervezési alapelv* (Engeli, Ch.–Haus, W. 1975). Ebből következőleg *az intézményes garancia generális természetű, belőle sem az egyes községek fennmaradása és állandósága, sem pedig meghatározott feladatok teljesítésének joga nem vezethető le.*¹⁶ Az Alkotmánynak ilyenén értelmezése növekvő jelentőségre tett szert (Németország ma hatályos Alaptörvénye is erre az elvi alapra helyezkedik), nem csupán a vidéki területeken, ahol sok kisközségnek már ebben az időben kevésnek bizonyult a „közigazgatási ereje” az önálló önkormányzashoz, de a városi körzetekben is, ahol a községek közigazgatási határai felbomlottak, mivel a községek társulások együttműködései, a célszövetségek a problémáknak csak egy részét tudták orvosolni. A községek beolvasztása a nagyobb városok környékén szinte mindenütt előfordult már a XX. század elején, vidéken pedig egyesítések útján mérséklődött a kisközségek nagy száma.

A községi kódexek történeti feldolgozásában a munka alapvetően Engeli és Haus (1975) közös monográfiájára támaszkodik.

4.2. A közös község (Samtgemeinde) mint igazgatási körzet típus

A XIX. századi német községi kódexek két csoportba oszthatók aszerint, hogy a városok és községek szervezete tekintetében tesznek-e különbséget, vagy egységes konstrukciós elvet alkalmaznak a jogterület egészére. A német államok többsége ekkor a differenciált szabályozást követte, míg pl. a Rajnai provincia, Pfalz, Baden, Württemberg egységes jogi szabályozást alkalmazott. Vagyis az egységes községi jog érvényesült Németország középső és déli részein, míg főleg a porosz jog uralma alatt lévő területeken egyenesen külön törvényekben rendezték a városi és községi önkormányzatok helyzetét. Egyértelműen kirajzolódik a nyugati és keleti szervezeti elv küzdelme, ami a porosz államterületet is kettéosztotta, de végül a nyugati szisztéma győzedelmeskedett.

Az elemzés választott célpontja azzal indokolható, hogy Magyarország történelmi fejlődése ugyanahhoz a porosz utas modellhez kapcsolódott, amelynek jellemzőivel az igazgatás-szervezési megoldásokon keresztül a továbbiakban megismerkedünk.

A közös község hatósági joggal és saját szervezettel felruházott községköteléke volt ebben az időben több önálló községnek (Einzelgemeinde), s az önkormányzati feladatokat mindenféle korlátozástól mentesen teljesíthette.

A *közös községek* keletkezésük és lényegük szerint *két csoportot alkottak*: 1. közös községek, melyek egy-egy állami igazgatási körzetre nézve jöttek létre, amiért duális jellemzőjük volt, hogy szervezeti szempontból az állami hivatali kerület (Amtsbezirk) és a kommunális önkormányzati társulások között helyezkedtek el; 2. közös községek, amelyek kifejezetten önkormányzatok társulásai voltak. A két kategória között fennállt még egy lényeges különbség, miszerint az elsőbe tartozó közös községeket kötelezően, az utóbbiakat önkéntes alapon hozták létre.

A XIX. század közepén az első csoporthoz tartoztak a *Rajnai provincia* közös községei. Megalapításuk mind a községek, mind a városok számára kötelező volt. Az itt *polgármesterségnek* (Bürgermeistereien) nevezett közös község területében az állami igazgatási kerülettel esett egybe. Az állami hivatali kerület és az önkormányzat *közös szerve* a járási főnök javaslatára a kormányzat által kinevezett polgármester volt. Kommunális döntéshozó szervként a Bürgermeistereiversammlung, vagyis a gyűlés működött, mely a legvagyonosabb földbirtokosokból, a közös községhez tartozó községek vezetőiből, valamint választott képviselőkkel állt (Rh. G. O. v. 1845. §§ 7, 8, 76.). Hasonló, de önkéntes megoldás érvényesült *Vesztfáliában*. Mégis megállapítható egy lényegesnek mondható eltérés a rajnai polgármesterség és a vesztfáliai Ämternek hívott közös hivatal között. Míg a Rajnai provinciában a polgármesterségi gyűlés valamennyi községi feladatot a közös község hatáskörébe utalhatott, addig Vesztfáliában ehhez az egyes tagközségek (Einzelgemeinde) hozzájárulására volt szükség. A vesztfáliai községek ezen nagyobb fokú önállósága azáltal is fokozódott, hogy az egyes községek élén saját előljárójuk állt, amikor a Rajnai provinciában a közös község polgármestere volt az előljárója valamennyi községnek. A lényegen – a kisközségeknek nagyobb igazgatási egységekbe történő egyesítése és a legalsó igazgatási szintnek rájuk való építése – mindez mit sem változtatott.

Ezekkel a keletkezésükben az állami igazgatási kerületekre támaszkodó kommunális községsszövetségekkel szemben Németország más részein kifejlődött az állami hivatali körzetektől független közös község intézménye, mint a *községtársulások történeti típusa*. *Badenban* a több helységből képződő községeknek egyetlen községi tanácsuk és polgargyűlésük volt, éppúgy mint az egyedi községeknek (Einzelgemeinde). Csakis azokat a községi ügyeket látta el együttesen a közös község (Gesamtgemeinde), amelyek az önkormányzati szövetség egészét érintették. Az egyes helységekben ebben az

időben a helybéli polgárok által választott igazgatási tanács végezte az igazgatási feladatokat.

Szinte szó szerint azonos szabályok vonatkoztak a több helységből összetett községekre Hohenzollern-Sigmaringenben, Bajorországban és Szászországban, Gesamtgemeinde illetve Samtgemeinde elnevezéssel. A Pfalzban és Kurhessenben ismeretes közös községek a rajnai modellt követték, a polgármesterségek azonban e két államban valóságos kommunális községtársulásokként működtek, tehát függetlenek voltak az állami igazgatási kerületi beosztástól. Létezésük vagy történelmi hagyományokon vagy a részes községek szándékán alapult (Bayerisches Ges. v. 1869.; Kurhessisches Ges. v. 1834.).

A *Hessenben* honos polgármesterség (Bürgermeisterei) ellenben törvényi alapjaiban különbözik a közös községek, Samtgemeindék eddigiekben ismertetett szervezeti formáitól. Itt a polgármesterség élén álló polgármester volt valamennyi helység közös előjárója. Kizárólag költségvetésük tekintetében különültek el egymástól az egyes helységek. Döntéshozó szervként a polgármesterség összes választásra jogosultja által megválasztott községi tanács szolgált, amelyben az egyes helységek mindössze egy-egy taggal képviseltették magukat. Ennek következtében jogi szempontból az egyes községek *közjogi jogi személyiség nélküli községrészeknek* minősültek, ezért az 1821-es törvény értelmében a hesseni polgármesterségek nem tekintendők közös községeknek¹⁷. Fejlődéstörténeti szempontból mégis idetartoznak, mivel korábban önálló és ezt az önállóságot maradványaiban őrző községek összevonásával jöttek létre, nem pedig valamely község igazgatásának dekoncentráálásával.

Végül *Hannoverben* volt megtalálható a kommunális célszövetség történelmi típusa, mely jogi szempontból nem valóságos közös község, de vele nagyfokú rokonságot mutatott. Hannoverben olyan községtársulások működtek, melyeket a törvény Samtgemeindének nevezett, holott egyetlen céljuk a közös vagyonkezelés és -igazgatás volt. Létesítésük alapját az egyházközségi szövetségek jelentették.

A porosz törvényhozás azon törekvése, hogy a közös község (Samtgemeinde) intézményét a keleti provinciákra is kiterjeszti, zátonyra futott. A jogi szabályozást a Rajnai Provinciában a vesztfáliaihoz igazították, ahol is 1927-től kezdve a községek előjárói törvényes községi előjáróságokká alakultak, aminek háttérében az egyes községek önállóságának növelése húzódott meg célként. Az 1927. évi bajor községi kódex ezen túl egy névmódosítást is végrehajtott, vagyis a Rajnai Provinciában és Vesztfáliában a közös község ettől kezdve az Amt vagy hivatal elnevezést viselte; igazgatási szerve pedig a polgármester lett.

Németország területén a közös községek szervezete 1932-ben (a nemzeti szocialisták által végrehajtott közigazgatási reformokat megelőzőleg) a következőképpen alakult: az állami igazgatási kerületek határait követve és kötelező jelleggel álltak fenn a hivatalok (Ämter) a Rajnai Provinciában, míg Vesztfáliában fakultatíve létesültek. A kommunális községtársulások történeti típusa Schleswig-Holsteinben, Oldenburgban, Badenben, Hohenzollernben és Bajorországban fennmaradt. Németország további területein a közös község ismeretlen fogalom volt. A községi alkotmányjog újrarendezésére törekvő javaslatok ebben az időben a több községet összefogó közös község intézményének nagy jelentőséget tulajdonítottak (Steinbach, F.–Becker, F. 1932, 115–118. o.)¹⁸

4.3. A szervezeti formák sokfélesége és fejlődése a német politikai térben (1831–1935)

4.3.1. A badeni községi kódex (1831)

A német önkormányzati fejlődésben a délnémet liberalizmus fontos szerepet játszott, aminek egyik megnyilvánulása volt az 1831-ből származó badeni községi törvény. A haladó szellemű kódex elismerte az egységes községi polgárjogot, feladta a cenzushoz kötött választójogot és 4. §-ában deklarálta, hogy *község megszüntetésére és új község alapítására kizárólag törvényhozás útján kerülhet sor*. Külön fejezetet szentelt a több településből (Orten) álló községek szervezeti felépítésének, amit végeredményben községtársulásnak (Gemeindeverband) nevezett. Amennyiben valamennyi településnek egyetlen közös határa volt, úgy egyetlen községi igazgatási szerv állhatott csak fenn, ellenben, ha egyes helységek önálló határral rendelkeztek, akkor pl. a községi vagyon kezelése szempontjából elkülönülten kellett kezelni őket.

A szabályozás értelmében a több helységből álló község rendszerint a legnagyobb községrész nevét volt köteles viselni, amely a község központjává vált, továbbá a közös polgármester is az itt lakó polgárok közül volt megválasztandó. A községi képviselőket viszont valamennyi helység lakosai közül választották az állami hatóság által megállapított számban.

A polgármester és a képviselők azokat az ügyeket igazgatták közösen, amelyek a községtársulást együttesen érintették, önálló községhatárral nem rendelkező településrészek esetében tehát valamennyit. Ellenkező esetben az adott településen megválasztott rangidős képviselő irányítása alatt végezte egy helybéli képviselő a vagyonkezelést, amiben a településrész önálló maradt.

Megállapítható tehát, hogy a badeni községi kódex több települést egyetlen közjogi értelemben vett községnek ismert el, a településrészek esetleges különállásukat csak a határok alapján és a vagyongazdálkodás tekintetében tarthatták meg.

4.3.2. A szász községi kódex (1838)

A szász törvényből a községszervezés alapelvei emelendők ki. Ismerősen csengenek a 15. §-ában megfogalmazottak, miszerint ha valamely község határába beékelődik egy terület, amelyet nevezett község minden oldalról körülzár, akkor noha az más község részét képezi, azzal a községgel egyesítendő, melynek körzetében fekszik.

Hasonlóképpen, ha több egyetlen településből álló községhez tartozó birtokok, telkek nem alkottak zárt, összefüggő határt, akkor az érintett községek egy községgé voltak egyesítendőek. Ugyanígy, több szomszédos települést, melyek addig önálló községet alkottak, közös községgé (Gesammtgemeinde) össze lehetett vonni.

A felsorolt esetekben a törvény szerint az érintettek kérelmére az ellentétes érdekű feleket meg kellett hallgatni és a véleményeket összhangba kellett hozni. Amennyiben az egyesülés nem jött létre, illetőleg a községkörzetek létesítése tiltakozásokhoz vezetett, a kormányhivatal jogosult volt dönteni konkrét esetben arról, hogy a felsorolt szabályok tekintetében adható-e mentesség. A községkörzetek alapítása alól a kor viszonyainak megfelelően a kódex kivette például az állami erdőket, kincstári javakat, királyi kastélyokat és azok tartozékait, a földbirtokokat, és megállapította, hogy a községek egyesítése, szétválása és a községkörzeten végrehajtott más módosítások a magánjogi viszonyokban – a tulajdon szentségének megfelelően – nem idéznek elő változásokat.

4.3.3. A vesztfáliai községi rendtartás (1841)

A vesztfáliai hivatalok (Amt) szervezeti felépítése bürokratikusnak volt mondható, már csak azért is, mivel a későbbiekben porosz provinciává váló Vesztfália hosszabb ideig francia fennhatóság alatt állott. Bár meg kell jegyezni, hogy a községek együttműködésének különféle formái (Samtgemeinde, Ämter) már a francia időkkel megelőzően léteztek, melyek az idegen uralom alatt megerősítést kaptak. A vesztfáliai Amt keretében az egyes községek nagyobb önállósággal bírtak, mint a Rajnai Provinciában, s az intézmény természetét tekintve inkább hasonlított a céltársuláshoz, mivel az általa ellátott feladatokat a tagközségek határozták meg. A hivatal ugyanakkor kettős természetű intézmény volt, állami igazgatási kerületként is szolgált. Ennek megfelelően az Amt ve-

zetője például a rendészeti és a községek feletti törvényességi felügyeleti feladatokat állami hivatalnokként teljesítette.

A kódex 2. §-ában feljogosította a közös háztartásba összevont, korábban önálló községeket a társulás felbontására és önálló községi jogalanyiságuk helyreállításának kérelmezésére. A szétválás megengedhetőségéről a belügyminiszter döntött. Ha a társulás több települést foglalt magába és közülük csak az egyik kérvényezte a kiválást, akkor az engedélyezés során azt is *vizsgálni kellett, hogy a fennmaradó települések vonatkozásában fenntartható-e a hivatal, vagy pedig azok is feloszlathatók.*

Tehát főszabályként érvényesült Vesztfáliában, hogy a községeket egy hivatalvezető (Amtmann) vezetése alatt álló igazgatási körzetbe (Amt) egyesítették a földbirtokokkal együtt (12. §). Lehetőség volt arra is, hogy egyetlen község alkosson igazgatási körzetet, ha ennek feltételeit egymaga teljesíteni tudta. A hivatal területére alapítható volt községtársulás is, mely a részes községek és földbirtokosok közös érdekében álló ügyeket intézte, ezek körét a közös gyűlés állapította meg kormányzati jóváhagyás mellett.

A községi és igazgatási körzeteken végrehajtandó módosítások esetén az érdekeltek meghallgatása mellett lehetőleg egyezségekre kellett jutni, ami állami jóváhagyáshoz és *hivatalos lapban (Amtsblatt) való közzétételhez* volt kötve.

A körzetnek működött saját gyűlése, tehát volt a tagoktól elkülönülő szervezete, mely a földbirtokosokból, a tagközségek elöljáróiból és más, az egyes községek lakosságszámának függvényében megválasztott képviselőkkel állt. Értelemszerűen az egyetlen község alkotta Amt esetén a képviselő-testület és a gyűlés azonos volt. Az igazgatási körzet vezetője a már említett Amtmann, a járási főnök javaslatára a kormányzat által kinevezett hivatalnok volt. Közötte és a gyűlés között felmerült ellentéteket a járás volt hivatva elsimítani, ha pedig e kísérlet eredménytelennek bizonyult, akkor az ügy kormányzatra került.

Az állam megjelenése az igazgatási körzetek szintjén, egyértelműen kifejezésre juttatta az igazgatás egységességéhez fűződő államérdeket.

4.3.4. A Rajnai provincia községi kódexe (1845)

Az 1845-ös községi kódex megszületésével a községi igazgatás súlypontja a községektől a polgármesterségekre (Bürgermeisteren) mint igazgatási körzetekre helyeződött, miközben azok vezető tisztségviselőjét, a polgármestert nem kollektív szerv választotta, hanem a kormányzat nevezte ki. S a vesztfáliai Amttal ellentétben itt minden demokráciától mentesen, a községek megkérdezése nélkül a közös igazgatási szerv maga jelölte ki feladatait. Végeredményben már az eddig leírtakból következtethetünk arra, hogy a

rajnai igazgatási körzeteket alkotó „községek” közjogi értelemben nem voltak önálló jogalanyok.

A rajnai törvény sem kerülte meg a *községrendezés kérdését*, hiszen elrendelte minden olyan lakott helynek a szomszédos községgel való egyesítését, amely még nem tartozott egyetlen község fennhatósága alá sem. Általános érvénnyel kimondta, hogy több község alkot egy igazgatási körzetet (Bürgermeisteri), kivéve ha adott község egymaga meg tud felelni a polgármesterség kritériumainak.

A törvényhozó továbbment és megállapította, hogy valójában a *polgármesterséget kell olyan községszövetségnek tekinteni, mely a községi jogállást birtokolja*. Tehát Vesztfáliával ellentétben ez esetben nem csupán lehetőségről volt szó, hanem törvényi kötelezésről. Ez a rendelkezés azonban nem azt jelentette, hogy a településrészeknek ne lett volna saját előljárójuk, aki azonban szintén állami alárendeltségben tevékenykedett. Őt az igazgatási körzet élén álló polgármester javaslatára a járási főnök nevezte ki. Az igazgatási körzetek módosítása kapcsán felmerülő vitás kérdésekben pedig a döntés joga a kormányzó szerveket illette a felek meghallgatása és hivatalos lapban történő közzététel mellett.

Maga a hivatalvezető polgármester állami alkalmazott volt, hiszen közvetlen hivatali felettese, a járási főnök javaslatára a kormányzat nevezte ki. A *polgármesterség közös képviseleti szerveként* a legvagyonosabb lakosokból, a községrészek előljáróiból és a választott legalább 12 képviselőből álló gyűlés szolgált, amely javaslatot tett a kormányzatnak az egyes községrészek anyagi hozzájárulása mértékére. Ha ezt az előterjesztést valamely község képviselői magukra nézve sérelmesnek tartották, kérelmüket a kormányhivatal elé vihették.

4.3.5. A porosz községi rendtartás (1850)

A porosz községi kódex rövid ideig volt hatályban, hatása a kommunális alkotmányjogi fejlődésre mégis kimagasló, hiszen előképe volt a későbbi törvényeknek. Az 1848-as forradalom következtében a rajnai polgári liberalizmus fejeződött ki benne. Az egységes városi és községi jog alapelveire helyezkedett, noha a kisebb községek számára ugyanarra a modellre építkező, de egyszerűsített községi szervezetet vezetett be. Hatálya 1852-ig kiterjedt a nyugati tartományokra és a keletiek városainak mintegy felére.

A községi rendtartás a szomszédos porosz községeket feljogosította arra, hogy önként közös községgé (Samtgemeinde) egyesüljenek, s ezáltal tagközségekké (Einzelgemeinde) váljanak. A rendészeti feladatok ellátására egyedül képtelen községekből viszont a kormányzati szerv alkotott igazgatási körzetet.

A közös községek keretei között a tagközségek saját ügyeiket megtartották, amelyeket a választott tanács képviselt, az előljáró pedig igazgatott. A *kétszintű igazgatás tiszta modelljének* kell tekintenünk a poroszt, mivel a közös feladatok intézésére létesített közös községnek is volt közös képviseleti szerve, illetőleg közös igazgatási szerve. Az együttesen intézendő ügyekről a tagközségek tanácsai döntöttek, viszont ha valamely feladatot nem egységesen ruháztak az igazgatási körzetre, akkor a konkrétan nem érintett község közös tanácsbeli képviselői értelemszerűen nem vettek részt a döntésben. A közös teherviselés mértékét és arányát Poroszországban is állami szerv határozta meg mind a tagközségek tanácsainak, mind a közös tanács meghallgatása után. Végül még egy fontos momentum kiemelendő a kódexből, miszerint *az igazgatási körzet vezetőjét a kormányzat állami feladatok ellátásával is megbízhatta*. Így például rendészeti, anyakönyvi nyilvántartási ügyekkel, illetőleg a tagközségek igazgatása felett gyakorolt felügyeleti funkcióval.

4.3.6. A porosz járási kódex (1872)

Poroszországban 1872-ben a járás intézménye még csak egy évszázados múltra tekintett vissza. Az abszolutisztikus állam hozta létre egy erősen bürokratikus struktúra legalsó igazgatási körzeteként a XVII–XVIII. században. A Janus-arcú járás azóta *egyszerre államigazgatási és önkormányzati igazgatási körzet*. Az élén álló járási főnök az idők folyamán mindinkább állami hivatalnokká vált a ráruházott hatáskörök következtében (rendészeti és hadügyek, a helyi közigazgatás feletti felügyelet, adóügyek stb.), valamint azáltal, hogy választás helyett a király nevezte ki.

A keleti tartományok járási kódexe a 1880-as években csekély módosításokkal a nyugati tartományokban is hatályba lépett és a Weimari Köztársaság bukásáig fennállt.

A kódex a járásokban háromszintű közigazgatási struktúrát hozott létre, amiből kivette a városi járásokat (Stadtkreise), mai nevükön a járási jogú városokat, majd a járás területét hivatali kerületekre osztotta. Ezek mindegyike egy vagy több községből vagy több földbirtokból állt. A járás mint igazgatási szerv élén a járási főnök, a hivatali kerületén a hivatali előljáró állt, míg a községi igazgatás vezetője a községi előljáró volt, aki a községi gyűléstől választással nyerte tisztét.

Alapszabályként *a járások igazgatása hivatali kerületekben történt*, mégpedig két feladatcsoport tekintetében, a rendészeti igazgatás és más helyi közügyek vonatkozásában. A kerületek kialakításának szempontrendszerét is megfogalmazta a kódex, eszerint területileg egybefüggő községeket volt szabad ily módon lehatárolni, hogy a létrejövő méret és lakosság szám lehetővé tegye a törvény által a hivatali kerületekre ruházott fe-

ladatok teljesítését, miközben a közvetlenség elve (mai kifejezéssel a polgárközei ügyintézés) sem szenvedhetett sérelmet. Az igazgatási körzet kialakítására a járási gyűlés javaslatára az érdekeltek meghallgatása után került sor, ami a belügyminiszter hatáskörét képezte. A lehatárolás során a járásnak lehetőség szerint figyelmet kellett fordítania arra, hogy a járáson belül már fennálló különféle társulások, például egyházközségek, iskolaszövetségek, útépitési társulások alkotta határok sértetlenek maradjanak, azaz *a többféle célú körzetbeosztás fedje egymást* [48. § (4)]. S végül azon községek, melyek saját erejükből képesek voltak ellátni a hivatali kerület feladatait, egyéni kérelemre önmagukban viselhették az igazgatási körzet rangját. Mindenkor a járás feladata volt, hogy a hivatali kerület kialakításának tényét és a hivatali előljáró kinevezését hivatalos lapjában a közvélemény tudomására hozza.

A kódex az igazgatási körzet szerveiként a bizottságot és a járási gyűlés javaslatára hat évre kinevezett előljárót határozta meg, akit eme függelmi viszonyából következőleg az állam kinyújtott karjának nevezhetünk. Az Amtsbezirke pedig oly módon voltak igazgatási körzetek, hogy *képviselési szervvel is rendelkeztek*, az ún. bizottság összetételét a járás által kibocsátott statútum szabályozta a községek adózási képességére és lakosság számára figyelemmel. A községeket elsősorban a községi előljáró valamint a bíró, szükség esetén további választott tagok képviselték. Értelemszerűen az egyetlen községből álló hivatali kerület esetében a bizottság funkcióját a községi gyűlés, illetve a községi képviselési szerv töltötte be.

A bizottság hatáskörét képezte az igazgatási körzet kiadásainak ellenőrzése, a rendszeti szabályrendelet elfogadása, a körzet határának módosítására teendő javaslat, továbbá az előljáró által a járás megbízásából teljesített és a bizottságra tovább ruházott feladatok. Az igazgatási körzet kompetenciájának *súlyponti szereplője a kerületi előljáró* volt, akihez a rendőrségi feladatok, a közbiztonság, a rendfenntartás, az erkölcs-, az egészség-, a szegény-, az út-, az erdő-, a halászati, az ipar-, az építés-, és a tűzrendészet egyaránt tartozott, sőt törvény egyéb közügyek ellátását is előírhatta számára. Az előljáró – a bizottság egyetértésével – valamennyi község területén hatályos rendeletet bocsáthatott ki rendszeti büntetés kiszabása tárgyában, s ha a bizottság egyetértési jogáról lemondott, azt a járási bizottság is helyettesíthette.

Állami szinten a járási és községi igazgatásért a felelősséget a járási főnök és a járási bizottság viselték, aminek folyamányaként a kerületi előljáró községi igazgatás tekintében gyakorolt helyettesítő és jóváhagyó jogát magukhoz vonhatták. A kerületi előljáró tevékenységének felügyeletét ugyancsak a járási főnök látta el.

Az állam a járásokon keresztül utalta ki a hivatali kerületek számára a királyi rendőrségi feladatok ellátásához szükséges forrásokat, sőt az *államigazgatási feladatok teljesítéséhez növekvő mértékben biztosított különféle alapokat*, melyekről külön törvény rendelkezett. Az igazgatás kommunális intézményi struktúrájában a hivatali függést tehát kiegészítette a pénzügyi. Ettől valamelyest elválasztandók a községi önkormányzatot megtestesítő demokratikus intézmények, mint a képviselői szerv, az elöljáró, a községi illetőséggel rendelkező választójogosultak stb., melyek ekkor már kialakulóban voltak. A két struktúra egymásra épülése azonban mégsem sugallja a települési autonómia abszolút voltát, hiszen a bemutatott intézmények és funkciók megfelelő korlátozásán keresztül az állam az igazgatás és a maga érdekét kívánta és tudta biztosítani.

4.3.7. A porosz községi alkotmánytörvény (1891)

Közép- és Kelet-Európában a kapitalista átalakulás megkésve és felemásan jelentkezett, az ún. porosz utas fejlődés egyik elemét képezte a nagybirtok fennmaradása. Ez egyúttal abban is kifejeződött, hogy uradalmaik a polgári viszonyok közepette is meg tudták őrizni közigazgatási önállóságukat. Ezeket közigazgatási egységeket Poroszországban uradalmaknak (Gutsbezirk), Magyarországon eszmei községeknek nevezték el. Poroszországban csak többszöri kísérlet után 1927-ben sikerült törvényben kimondani az uradalmak végleges felszámolását, ami akkor már a polgári fejlődés szemszögéből elodázhatatlan volt (Kajtár I. 1979). Az 1891. évi porosz községi kódex a kísérletek egyikét valósította meg, amikor is bizonyos egységesítést sikerült hoznia a községek és az önálló uradalmak igazgatása tekintetében. S noha a patrimoniális hatalmat részlegesen vissza tudta szorítani, ezt nem a községi autonómia, hanem az állam javára tette, például állami igazgatási körzetek (Amtsbezirk) létrehozásával. Ennek következtében a községeknek egyre kevésbé volt esélyük valódi önkormányzatra, szemben a városokkal, melyek általános felhatalmazásukkal helyi ügyek intézésére mindjobban megerősödtek. A vidéki, vagyis községi lakosság helyzetének jobbítását akadályozta, hogy a községek számottevő része alkalmatlan volt arra, hogy igazgatási egységgé váljon, illetőleg hogy a legalapvetőbb feladatokat maga lássa el (iskolaügy, útépítés, szegényügy).

A törvény önálló fejezetben foglalkozott a szomszédos községeknek kommunális feladatok együttes teljesítése céljából történő szövetkezésével (Verbindung). Eszerint az érintettek meghallgatása után és egyetértésükkel *a szomszédos községek egyes kommunális ügyek ellátására a járási bizottság határozatával egyesíthetők voltak*. Amennyiben az érintettek beleegyezése nem volt elérhető, akkor közérdekre hivatkozással a járási bizottság határozatával pótolta a nyilatkozatot és az Oberpräsident döntése hozta létre a

társulást. Figyelemre méltó a kódex azon kitétele, hogy a társulás alapítása során tekintettel kellett lenni a fennálló különféle társulásokra, így az igazgatási körzetekre, egyházközségekre, iskola-, útépitési célzatú és szegényügyi társulásokra stb. A társulás – mert a kódex így nevezi – összetételének változását vagy az intézmény felosztatását államigazgatási eljárási vita során a járási bizottság foglalta határozatba.

A szegényügyet leszámítva, amelyre összevont társulások voltak megalakítandók, a társulások belső jogviszonyait a felek szabad megállapodása alapján statútumba kellett foglalni, majd a járási bizottsággal jóváhagyatni és hivatalos lapban közzétenni. A kódex 132. §-a részletesen taglalta a *statútum kötelező tartalmi elemeit*, úgy mint a társulást alkotó községek megnevezése, a társulás által teljesítendő feladatok felsorolása, a szervnek és annak a helységnek a megnevezése, ahol a hivatali teendőket ellátták, a társulás határozathozatali módjának rögzítése a közös ügyekben, a társulás elnöke megválasztásának és a társulás kifelé történő képviselésének meghatározása, valamint a költségviselés arányának megállapítása.

A társulás elnökét a társulás bizottsága a maga kebeléből volt köteles megválasztani hat évre, és amennyiben nem a községi előljárók közül került ki, csak a tartományi főnök megerősítése után nyerte el tisztét. A bizottságban, a társulás ügydöntő szervében valamennyi tagközség képviseltette magát mégpedig a községi előljáró és a bíró, illetőleg további választott képviselők útján. Az utóbbiak száma a tagközségek által a statútum kibocsátásának időpontjában fizetett állami adók mértékének függvényében, tehát censzos alapon alakult.

A törvény megengedte községeknek várossal történő társulását is, ilyen esetekre azonban egy szinttel feljebb jelölte ki a felügyeletet gyakorló állami szervek körét. Amellett, hogy a községtársulások felügyeletére az általános szabályok vonatkoztak, a mélyebb állami beavatkozásra itt is lehetőség nyílt, mintegy a kényszerszármazékos társulás minőségére; ha a statútum a felek szabad akaratából nem született meg, akkor a járási bizottság határozatával egyszerűen helyettesíthette azt. Az államérdek maradéktalan érvényesülésének ezúttal is megvoltak a törvényi garanciái, noha az demokratikusabbnak tűnő köntösbe volt bújtatva, mint a nyugati tartományokban.

4.3.8. A bajor községi kódex (1927)

E törvény az 1869. évi bajor községi alkotmánytörvényt váltotta fel azzal, hogy benne a községi önkormányzati jog az állami felügyelet és engedélyezési jog korlátozásán keresztül erőteljesebben kifejezésre jutott. Számottevő újításai közé tartozott az egységes testületi rendszerre (Einkörpersystem) való áttérés, vagyis a korábbi képviselői szerv, a

kollégium vagy más néven községi gyűlés valamint az igazgatási szerv, a magisztrátus helyébe a városi és községi tanács lépett, mely egyszerre volt képviseleti és igazgatási szerv.

Az 1927-es községi alkotmány nem bizonyult hosszú életűnek, a német községi rendtartás (Deutsche Gemeindeordnung) 1935-ben hatályon kívül helyezte, de 1945 után újra visszatértek alapjaihoz és karakterisztikus elemeit beemelték az új bajor községi alkotmányba 1952-ben.

a) Polgármesterségek

A polgármesterség a törvény értelmében kétszintű képviseletet valósított meg, mivel a közös igazgatási egységet alkotó községek mindegyike megválasztotta saját tanácsát is. Ha pedig a községek együttes népességszáma meghaladta a 3000-et, jogukban állt főállású közös polgármestert alkalmazni. A képviselő-testületek közös ülések tartására voltak jogosultak, amely közös hivatalnokok alkalmazásáról, valamint valamennyi községre vonatkozólag igazgatási feladatokban döntött, továbbá rendészeti előírásokat bocsátott ki.

A polgármesterséget, a mi körjegyzőségeinkhez hasonló szervet *az azonos járáson belüli községek kérelmére a járási kormányzat hozta létre*, illetve oszlatta fel. A közös ügyek költségeinek megosztásában a községeknek kellett megállapodniuk, aminek hiányában az állami felügyeleti szerv döntött.

b) Ellátó társulás (Versorgugsverband)

A kötelező társulás egy sajátos válfaját szabályozta a törvény az ellátó társulás formájában, ami azt jelentette, hogy a tízezer főnél nem népesebb községek közszolgáltatási terheik kiegyenlítése érdekében a Bajor Ellátó Társulás tagjai voltak a törvény erejénél fogva. Az évente állami hozzájárulásban részesülő intézmény szigorú központi felügyelet alatt állt, de bármely közjogi jogi személy, közhasznú egyesület és intézmény szabadon csatlakozhatott hozzá.

A társulás köztestületnek minősült, melynek igazgatási teendőit a biztosítási kamara községi részlege látta el. Figyelemre méltó, hogy a társulás és tagjai közötti viták rendezésére a törvény a választott bíróság intézményét jelölte meg. A társulás belső viszonyait a tartományi bizottság egyetértésével szabályoztatta, amit a Belügyminisztériumnak jóvá kellett hagyni. Az utóbbi főhatóság gyakorolta a közvetlen felügyelet jogát is.

c) Célszövetségek

Az 1927-es községi alkotmány önálló fejezetben szabályozta a célszövetség intézményét illetőleg megengedte, hogy községek *a belügyminiszter hozzájárulásával* más

községekkel, de akár járásokkal is az e törvény szerinti célszövetséget egyes konkrét feladatok ellátása céljából létrehozzák. *A közbizleti testület minőséget a szerv az engedélyezéssel nyerte el.*

Az alapszabályban a ma hatályos jognak megfelelően az alábbi kérdéseket kellett a tagoknak rendezni:

1. tagok,
2. feladatok,
3. a szerv neve és székhelye,
4. hivatal, adminisztráció és képviselő,
5. a költségek tagok közötti megosztásának mértéke,
6. a társulás feloszlása, továbbá valamely tag kiválása esetén követendő eljárás,
7. a vagyon sorsa feloszlás esetén.

Hangsúlyozandó, hogy az általános értékelés szerinti liberális törvény értelmében *az állam jelenléte és felügyeleti joga folyamatosan kísérte a céltársulást, alapításától megszüntéig.* Ezért az alapszabály érvényességéhez és annak bármely módosításához a belügyminiszter hozzájárulását meg kellett szerezni s a községekre vonatkozó állami felügyelet értelemszerűen kiterjedt a céltársulásokra is. A társulás és tagjai, valamint az utóbbiak egymás közötti vitáiban egyaránt az állami felügyeleti szerv volt hivatva dönteni, ami ellen a közigazgatási bíróságnál lehetett jogorvoslatot kérni. A céltársulás és harmadik személy vitája a közigazgatási bíróság kompetenciájába tartozott.

Speciális szabályként érvényesült, hogy ha egy község célszövetség tagjaként olyan üzemet működtetett, ami nem tartozott a község törvényben meghatározott kötelező feladatai közé, akkor a belügyminiszter egyetértésével a költségeket megoszthatta és átháríthatta azon telkekre, illetőleg más üzemek tulajdonosaira, akik tevékenységéből privát hasznot húztak, feltéve hogy a vállalat a közbizt szolgált. A költségmegosztás mértékének és módjának meghatározása a járási hivatal által engedélyezett szabályzat útján történt.

Végül, mint ahogy napjaink német tartományi társulási törvényeinek, úgy az 1927-esnek is inherens részét képezte *a kényszertársulás egy válfajának szabályozása.* Ha a köznek érdekében állt, hogy valamely feladatot céltársulásban egyesült községek teljesítsenek, akkor az érintett községek legkevesebb kétharmadának kérelmére a többi község beleegyezését a járás határozatával pótolta. A döntés ellen a közigazgatási bíróságnál lehetett panasszal élni.

A községi alkotmányok kronológiai sorrendben utolsóként tárgyalt példánya pregnánsan kifejezi *az állam érdekeltségét a kommunális viszonyok alakulásában,* részben

az államegység, részben az önkormányzatiság, részben a köz, az állampolgárok közszolgáltatásokkal való ellátásának megfelelő színvonala védelmében.

Egészen bizonyos, a polgári állam mindenkor pontos nyilvántartással rendelkezett a községek viszonyainak alakulásáról anélkül, hogy rendőrállami vagy diktatórikus jegeket mutatott volna fel. Az igazgatási egységek mérete optimalizálásának igénye meglehetősen korán, a XIX. század közepén a közigazgatáspolitikája sajátjává vált. Az állam a községi igazgatás körzetesítésének többféle eszközét alkalmazta, rendszerint törekedve az önkormányzatiság demokratikus jellegének fenntartására. Mégis azt kell megállapítanunk, hogy a kormányzatok az erős kéz politikáját követték és egyértelmű koncepcióval közelítettek a helyi közügyek intézésének szervezeti formáihoz. Meglepő módon ez szinte sosem vezetett a községek erőszakos egyesítéséhez, ugyanis bizonyos mértékig megadta a helyi közösségeknek a kezdeményezés vagy legalább a véleménynyilvánítás lehetőségét, illetőleg kétszintű képviselői rendszereket állított fel az igazgatás körzetesítése érdekében. Ez az egyik igen fontos tanulsága a történeti szempontú elemzésnek.

4.4. A német célszövetség mint társulási jogintézmény története a XIX. századtól napjainkig

4.4.1. Célszövetség–céltársulás

Kommunális feladatoknak több község általi közös megoldására elsőként a porosz jogi nyelvben jött létre a céltársulás terminus. Az önálló célszövetség alapításának joga azonban *von Stein báró* városi rendtartásából eredeztethető, mégpedig 1808-ból. *E leggyakoribb társulási intézmény első egységes szabályozását az 1911-ből származó porosz célszövetségi törvény végezte el.* Az 1911-ben elfogadott törvény áttörést hozott a községközi együttműködés szabályozása terén, mivel az egész porosz állam területén egységes előírásokat vezetett be, felszámolva Schleswig-Holstein, Hessen és a keleti porosz tartományok addigi divergáló célszövetségi szabályait, illetőleg a tárgykört kiemelte a községi kódexek hatálya alól és külön törvényt szentelt neki. A dátum azért is jelentős, mert ugyanezen a napon bocsátották ki a Nagy-Berlinről szóló célszövetségi törvényt, mely a szövet törvényileg létesítette, majd 1920-ban azt felváltotta az a jogszabály, mely Berlint egységes községgé alakította a nagyvárosi igazgatás szolgálatában.

A nagyhatású célszövetségi törvényt az alábbi igen fontos szabályok karakterizálták (*Brauchitsch, von M.* 1930):

- A célszövetség jogi természetét már abban az időben közjogi testületként határozta meg, mely az azt alkotó községek önkormányzati jogait teljességgel érintetlenül hagyta.
- E törvény elismerte annak lehetőségét, hogy tagjaivá ne csak közjogi testületek váljanak, hanem minisztériumi engedéllyel magánjogi jogalanyok részvétele esetén is megkaphatta a célszövetség a közjogi jogállást. Az utóbbi hiányában a szerv egyesületként működhetett.
- Korabeli szakmai viták közepette ugyan, de a törvény szövegét alapul véve végül elismerték a célszövetségnek a községyszövetségi jellegét.
- A törvény ismerte a kötelező társulás fogalmát, amelynek létesítésére kizárólag valamennyi résztvevő község számára kötelezően előírt feladatok tekintetében volt mód, melyek lehettek önkormányzati és állami megbízásból teljesítendőek egyaránt. A kötelezés előfeltétele volt, hogy csak azonos jogállású önkormányzatokra vonatkozólag lehetett a kényszerítést alkalmazni.
- A célszövetséget városok, községek, uradalmi községek, polgármesterségek, közös hivatalok és járások alapíthatták, amiről végső soron a járási bizottság döntött, illetőleg járás részvétele esetén a kormányzati kerületi bizottság. A célszövetség addig állt fenn, amíg a tagok közül valamelyik vállalta az ún. teljesítő község szerepkörét, mely a közös feladatokat teljesítette, illetőleg amíg saját kommunális létesítményeinek használatát a több tag rendelkezésére bocsátotta.
- Amennyiben a társulás útvonal- és beépítési tervek közösségi megállapítására irányult, úgy a vonatkozó önkormányzati hatáskörökkel kapcsolatos jogok és kötelezettségek a céltársulásra szálltak.
- Valamely társulás átalakítása vagy feloszlata esetén a felek közötti viszonyokat a járási bizottság szabályozta, az egymással szembeni panaszok megtételére az államigazgatási eljárás szabályai szerint volt lehetőség, amihez a törvény négy hetes időtartamot biztosított.

A célszövetség létrehozásához a törvény rendelet megalkotását írta elő, amit az illetékes járási bizottság megerősített. Ha e rendelet tartalmában a tagönkormányzatok nem tudtak megegyezni, akaratukat a járás határozatával pótolta. A szabályzatban megállapodhattak a felek arról, hogy a társulás hivatali teendőit az egyik tagnak átadják. A jogszabály részletesen felsorolta a célszövetséget alapító rendelet minimális tartalmi kelleit. Eszerint a tagokat és a közösen teljesítendő feladatokat fel kellett sorolni, meg kellett nevezni a célszövetséget és annak igazgatási helyét, tehát székhelyét, a társulási bizottság és más döntéshozó szervek összetételét, illetőleg a tagok választásának módját

meghatározni, ki kellett térni az elnök és helyettesének megválasztására, valamint a közös kiadások fedezetére és azok tagok közötti megosztására.

A társulási szerződést már abban az időben a kormánykerület hivatalos lapjában közzétették, illetőleg járási részvétel esetén a járás közlönyében is nyilvánosságra hozták.

A *társulási választmány vagy bizottság* a tagönkormányzatok képviselő-testületeinek tagjaiból állt. Minden résztvevő legalább egy képviselővel jelen volt. További tag küldésére a törvény többféle megoldást kínált, amire a községek népességének arányában, a társulás által a javukra ellátott feladatmennyiségre figyelemmel, az önkormányzatok adóereje alapján vagy a felek által rögzített más mérték szerint kerülhetett sor. A kisebbség védelmében a jogalkotó azzal a korlátozással élt, hogy egyetlen tag sem birtokolhatta a szavazatok felét.

A célszövetség fel volt jogosítva díjak és hozzájárulások kivetésére, s amennyiben saját bevételei nem fedezték kiadásait, tagjaira hozzájárulást vethetett ki.

A társulás tekintetében érvényesülő állami felügyeletre az önkormányzatokra vonatkozó szabályokat kellett megfelelően alkalmazni.

A törvény szükséges reformját a *Weimari Köztársaság* idején tervbe vették, de a politikai helyzet ennek a lépésnek nem kedvezett. Németország területén 1933-ban 15 106 célszövetség létezett, ami a községközi együttműködés jelentőségét erőteljesen aláhúzta. E szám mögött az 51 944 önkormányzat átlagosan 1,2-szeres szervezeti tagsága húzódott meg, tehát valamennyi község legalább egy céltársulásnak részese volt (Rothe, K.-H. 1965). A weimari tervezet egyes elemei végül beépültek a *Birodalmi Németországban* 1939-ben elfogadott új céltársulási törvénybe. A II. világháborút követően egy felülvizsgálat után a német tartományok egy része hatályban tartotta a társulási jog fejlődésének e jól sikerült produktumát, míg másik hányada legfontosabb tartalmi elemeit megőrizve új településközi együttműködést szabályozó törvényeket alkotott. A módosítások elsősorban a társulások meg- és átalakítását gyorsító és egyszerűsítő előírások beépítésére, továbbá az állami felügyeleti beavatkozások lehetőségének csökkentésére irányultak (Klüber, H. 1959).

4.4.2. A XIX. század (1850–1899)

A településközi együttműködések talán legrégebbi és legfontosabb szervezeti típusát, a céltársulást történeti fejlődésében fogjuk nyomon kísérni. Visszatekintésünket történelmileg két önálló állam, Baden és Württemberg (1952 óta Baden-Württemberg) példáján tesszük meg, amelynek során elemzésünk a községek által önkéntesen alapított társulásokra koncentrál (Schauwecker, H. 1990). Előzetesen leszögezhetjük, hogy a két állam-

ban a községek együttműködésük formájául már a régmúltban általában a célszövetséget választották a víz- és elektromos energiával való ellátásban, a szennyvízelvezetés és -tisztítás valamint az iskolaügy területén, vagyis alapvetően a közszolgáltatás jellegű kommunális feladatok körében. A célszövetségek a XIX. században legnagyobb számban a népiskolák mint körzeti iskolák fenntartására jöttek létre, ugyanakkor a községek ismertséget és elismerést abban az időben a vízközmű társulásokkal szereztek, minthogy a sváb Alpok népessége nemcsak élelemben, de ivóvízben is nagy hiányt szenvedett abban az időben.

A községek településközi együttműködésének jogalapját Badenban az 1863-as tartományi közigazgatási törvény, Württembergben az 1891-ben kibocsátott közigazgatási rendelet novellája teremtette meg, mely utóbbi 27. §-a szerint bizonyos községi célok jobb teljesítése, pl. vízvezetés, utak fenntartása, a mezőrendészet szabályozása stb., érdekében ugyanazon vagy különböző kerületek több községe vagy községrésze (Theilgemeinden) a járási kormányzat engedélyével önkéntes megállapodással társulásban egyesülhettek. Az idáig vezető út azonban hosszú organikus fejlődés eredménye volt, minthogy a württembergi Alpok népességének folyó ivó- és ipari vízzel történő ellátására megalakított első vízellátó csoportok (Wasserversorgungsgruppe) 1869-től természetes módon termelték ki a társulás intézményét. A példa azután iskolateremtővé vált olyannyira, hogy Württemberg állam az interkommunális együttműködések mintá államává lett, jöllehet itt más államokkal szemben (Poroszország, Baden, Szászország) a társulásoknak még nem volt törvényi alapja. Arra is akadt példa a Heuberg-Wasser-Versorgung esetében, hogy a céltársulásnak mind badeni, mind pedig württembergi községek tagjai voltak, amit mindkét ország Belügyminisztériuma engedélyezett, évtizedekkel később nem kis fejtörést okozva a jogászoknak. A XIX. század második felében megalakult 19 vízellátó társulás közül kettő még ma is létezik, miközben a többi kapacitása is elegendőnek bizonyult a társult községek vízigénye kielégítésére a II. világháború végéig.

4.4.3. A XX. század kezdete (1900–1918)

A célszövetségek szerves fejlődésének másik vonulata a XX. század elején a két német állam rohamos iparosodásával hozható összefüggésbe, amit az állami politika is kiemelten támogatott. A falvak iparosítása csak a megfelelő infrastruktúra-kínálat mellett mehetett végbe, mi több az emberek falvakban tartása is könnyebbnek bizonyult, ha életkörülményeik a városiakokét közelítették. A központi víz- és villamosáram-ellátás az ipartelepítés és az életminőség szempontjából egyaránt együttműködésre készítette a

szomszédos községeket, mivel e feladatok önálló teljesítésére közülük csak néhány volt képes. Ezen kívül az iparnak jól képzett szakmunkásokra volt szüksége, aminek következményeként sok község szakiskolai céltársulásokban szövetkezett egymással az iskolák közös fenntartására. Ezeknek az együttműködéseknek külön ipari és kereskedelmi iskolai törvény jelentette a jogalapját 1906-tól kezdődően. A törvény értelmében a szakiskola közös alapítására és fenntartására csak az állami iskolai hivatal hozzájárulásával, az alapszabály elfogadására a járási kormányzat jóváhagyásával kerülhetett sor. Tehát a népiskolai céltársulások mellé egyre növekvő számban léptek közjogi testületként működő szakiskolai szövetségek.

Az I. világháborút megelőzően a vízközmű társulások újabb konjunktúrájukat élték, *gyarapodásuk minisztériumi támogatás és tanácsadás mellett zajlott az 1906-os württembergi községi alkotmány alapján*. A településstruktúra függvényében két típusa fejlődött ki e célszövetségeknek. Általában a céltársulás tevékenysége a vízbázis megteremtésére korlátozódott, s a helyi vezetékek üzemeltetése, a fogyasztók ellátása az egyes községeket terhelte. Kivételnek számított Oberschwaben, ahol a céltársulások a községek ellátási feladatát teljes egészében átvették, azaz kiépítették és üzemeltették a teljes elosztó hálózatot.

1900 és 1918 között szép számmal alakultak céltársulások elektromos energiaellátásra, aminek magyarázata abban keresendő, hogy a profitorientált szféra számára a városok jelentettek rentábilis terepet a rövid vezetékosszra jutó sok fogyasztóval, míg a vidék tekintetében a versenyszféra érdektelen maradt. Fel kell hívni azonban a figyelmet arra a lényeges különbségre, ami a víz- illetve villamos energia ellátásra szerveződött társulások között fennállt. Míg a vízellátást az említetteknek megfelelően a társulásokban résztvevő községek nem engedték ki a kezük közül, addig a villamos energia ellátást teljes egészében átruházták a célszövetségekre, beleértve a helyi vezetékek kiépítését és működtetését, azaz a fogyasztók közvetlen ellátását.

4.4.4. A Weimari Köztársaság (1919–1933)

Évtizedeknek kellett eltelnie míg az élet parancsából megszületett célszövetségeket a jogalkotó is akceptálta. A Weimari Köztársaság idején a Badenban kibocsátott (1921) községi alkotmánytörvény községközi együttműködések körében már nevesítette a céltársulás intézményét, vagyis kimondta, hogy két vagy akár több község egyes feladatok közös teljesítése céljából megállapodásba foglalt szabályrendelet elfogadásával közjogi testület jogállásával bíró és a belügyminiszter engedélyéhez kötött céltársulást alapíthat.

Württemberg tartományban viszont még később, 1930-ban vezették be a községi törvény útján a célszövetség elnevezést. Az ekkor elfogadott szabályozás már nem korlátozta az intézmény alapításának jogát a községekre, azt kiterjesztette a járásokra, magára az államra és a célszövetségek összekapcsolódására is. A célszövetségek közjogi jogalanyiságot alapszabályuk belügyminiszeri jóváhagyásával nyertek, illetőleg ilyen engedéllyel szomszédos államok községeivel is célszövetségre léphettek a württembergiek. Az állam bizonyos feltételek fennállta esetére felhatalmazást kapott kötelező társulások létrehozására. *A korabeli statisztikák szerint nagyobb számban léteztek kényszer-társulások, mint önkéntes elhatározáson alapuló, különösen a körzeti népiskolák működtetésére (297) szerveződött társulások, a lakásügyi társulások, továbbá a szociális területen alakult céltársulások (Fürsorgeverbände) körében. A 4. táblázat szemléletesen tükrözi a korabeli viszonyokat.*

4. táblázat
Céltársulások Badenban és Württembergben, 1929

Megnevezés	Baden	Württemberg
Céltársulások száma	882	586
Résztvevő községek száma	8 062	2 984
Egy céltársulásra jutó átlagos községszám	9,1	5,1
<i>Feladatterületek</i>		
Általános igazgatás	–	4
Népiskola fenntartás	112	297
Egyéb iskolaügy	582	87
Szociális ügyek	41	4
Egészségügyi feladatok	27	13
Lakásügyi feladatok	40	–
Út- és járdaépítés	2	8
Vízi utak fenntartása	5	–
Tűzoltás	1	7
Temetőfenntartás és egyéb temetkezési ügyek	15	17
Pénzügyi igazgatás	16	–
Villamosenergia-ellátás	8	15
Gázellátás	3	4
Vízellátás	17	105
Közlekedés	–	4
Mező- és erdőgazdálkodás	13	21

Forrás: Wirtschaft und Statistik. Die öffentlich-rechtlichen Zweckverbände im Deutschen Reich und ihre Schulden, 1931. 2. März-Heft, 240. o.

4.4.5. A Harmadik Birodalom idején (1933–1945)

A nemzeti szocialista uralom idején a célszövetségek sokat veszítettek jelentőségükből, hiszen a Führer-elv a községi jogban is hatott. Így a württembergi államminisztérium bocsátotta ki 1934-ben a célszövetségek képviseléről és igazgatásáról szóló törvényt, amelynek értelmében a társulás vezetőjét a felügyeleti hatóság nevezte ki. Egy évvel később az egész községi birodalmi jogot újrászabályozták és a községi igazgatási tevékenységet ettől kezdve egy személyben a felügyeleti szerv által kinevezett polgármester irányította, aki mellett a képviselő-testület mindössze tanácsadó funkcióba volt kényszerítve.

A birodalmi célszövetségi törvény, melyet csak 1939-ben alkottak meg, azokra a céltársulásokra, amelyek túlnyomórészt gazdasági jellegű feladatokat láttak el, a kereskedelmi társasági jogot rendelte alkalmazni. Valójában azonban a társulások többségénél a II. világháború végéig nem sikerült következetesen érvényt szerezni e törvénynek, s az alapszabályok nagyobbik hányada megmaradt a régi badeni, illetve württembergi kommunális jog alapjain, ami természetesen nem állta útját újabb társulások alakulásának. Ellenben arra is akadt példa Württemberg államban, hogy a működő nyolc villamosenergia-ellátó céltársulást államilag feloszlatták, s helyébe egyetlen központilag alapított vagyon nélküli társulást helyeztek.

4.4.6. Az újjáépítés és a gazdasági csoda időszaka (1946–1974)

Hivatalosan 1952. április 25-én egyesítették Baden, Württemberg és Hohenzollern államokat, hogy létrejöhessen az új *Baden-Württemberg tartomány*.

A célszövetségek területén 1945 és 1974 között számottevő változások zajlottak le a háborút megelőző időszakhoz képest, ugyanis jelentősen lecsökkent a külön törvények alapján megalakítandó, és megnőtt az önkéntes társulások száma. Az interkommunális együttműködések tekintetében egyfajta strukturális átrendeződés is megtörtént, így például az iskolafenntartó céltársulások száma drasztikusan megcsappant nem kis részben annak köszönhetően, hogy a parlament a községközi együttműködésre két mintaalapszabályt bocsátott az önkormányzatok rendelkezésére. Az egyik a közjogi megállapodásra, a másik a célszövetségi formációra vonatkozott, amely választási lehetőség lényegesen befolyásolta a községek döntéseit. Egészen másként alakult a céltársulások sorsa a vízellátást illetően, e téren ugyanis közel duplájára (142-ről 274-re) emelkedett a számuk, miközben új feladatra szervezetten megjelentek a *szennyvíz-kezelésre alapított célszö-*

vetségek. A tartományban 1975-ig 157 született meg belőlük önkéntes alapon, miután a szennyvízelvezetés és -tisztítás csak 1975-től vált kötelező önkormányzati feladattá.

A háborút követő évtizedekben mind a lakosság, mind pedig az ipari üzemek vízigénye dinamikusán emelkedett, ezáltal sok község került választás elé, hogy vízproblémáját más községekkel közösen vagy pedig egyénileg oldja-e meg. Heves viták zajlottak le a képviselő-testületeken belül a saját vagy idegen vízbázis kérdése körül. Természetesen a saját megoldás sokak számára jobbnak és olcsóbbnak tűnt, viszont a közös projektben való részvétel drágább volta ellenére hosszú távú és biztosabb megoldást jelent a lakásépítés és az ipartelepítés szempontjaiból egyaránt. Ezek az érvek belátásra bírták az önkormányzatok többségét, aminek köszönhetően a Baden-Württembergben 1970-ben regisztrált 274 vízellátásra szerveződött céltársulásból 130-at 1945 után alapítottak.

Az ökológiai szempont felismerése noha lassan haladt, eredményeként gyorsan terjedtek a szennyvíz-tisztításra létrejött községközi együttműködések, amit az illetékes minisztérium is forszírozott. Az általa kínált két szervezeti megoldás közül az egyik, az ún. közjogi megállapodás értelmében az együttműködésre lépő községek valamelyike – többnyire a legnagyobb – építette meg és üzemeltette a tisztítóművet, míg a céltársulás alapítása közös beruházást és működtetést eredményezett. A községek többsége az utóbbi formációra hajlott, ami egyúttal azt is jelentette, hogy a társult önkormányzatok saját lakosságukkal szemben teljes egészében megőrizték kompetenciájukat a szennyvíz-elvezetés terén, minthogy a helyi csatornahálózat működtetése megmaradt az egyes községeknél.

Csupán megemlíthjük, hogy a lakossági gázellátás tekintetében sokáig nem jutott szerephez az önkormányzati társulás, s újabban a jellemző szervezeti formává a részvénytársaság és a korlátolt felelősségű társaság vált.

4.4.7. A községi reform hatása (1975–1989)

Baden-Württemberg tartományban 1975. január 1-jén hatályosult az önkormányzatok életébe mélyen beavatkozó községi reform. Egyúttal ekkor ért véget a háború utáninak nevezhető periódus, tehát új korszak vette kezdetét a német szövetségi állam történetében. Új értékek – környezetvédelem, ökológia, életminőség stb. – foglalták el a régiék helyét.

A kormányzat részéről alapos előkészítő munka után indult a nagy közigazgatási reform, mely lehetőség szerint az önkéntesség bázisán irányozta elő a kijelölt községek fúzióját. Miután az állam premizálta a szabad akaratból megszülető községegyesülése-

ket a tartományban már a reformtörvények kibocsátását megelőzően számottevően csökkent az igazgatási egységek száma: az 1970-es kiindulótételnek számító 3350-es községszám 1972-re önkéntes alapon 2342-re mérséklődött, majd 1974 végén a reformnak már csak mindösszesen 1914 önálló községgel kellett számolnia. Az ekkor kibocsátott törvény 803 község önállóságát szüntette meg, vagyis 1975 elején a tartományban a kitűzött célnak megfelelően 1111 község létezett, a korábbi igazgatási egységek 33,2%-a.

A községi reformtörvény megalapozta a szükségesnek tartott *közigazgatási közösségeket* (Verwaltungsgemeinschaft), amelyeket a szomszédos községek igazgatási ereje pótlására, megerősítésére hoztak létre előre meghatározott feladatkatalógus közös teljesítésére, de nem az önkormányzatok önkéntes elhatározásával. Ugyancsak törvény erejénél fogva alakultak meg az agglomerációs övezetekben (Heidelberg-Mannheim, Karlsruhe, Pforzheim, Reutlingen-Tübingen, Stuttgart, Ulm) az *ún. szomszédsági szövetségek* (Nachbarschaftsverband), melyekben a törvény által kijelölt községek, az ott megállapított feladatterületeken váltak együttműködésre kötelezetté.

Valójában a községi reformot 1971-ben megelőzte a járási, aminek következtében a baden-württembergi járások száma 63-ról 35-re redukálódott, illetőleg ezzel egyidejűleg alakították ki a területi tervezés intézményrendszerét a regionális községsszövetségek (Regionalverband) képében (Pfeil E. 1999). A *vázolt reformfolyamat nyilvánvalóan a célszövetségek számbeli csökkenését eredményezte, hiszen a községösszevonások nyomán önkormányzatok százainak szűnt meg társulásbeli tagsága, azaz az addig célszövetségben ellátott feladatok a törvény erejénél fogva a közigazgatási közösségekre szálltak.* A mélyreható változások elkerülhetetlenné tették a célszövetségi törvény módosítását, ami nemcsak tartalmi változtatásokat hozott, hanem kiterjedt a törvény elnevezésére is: „Törvény a községközi együttműködésről”. Hatálya tehát ettől kezdve kiterjedt valamennyi társulási típusra, a közjogi megállapodásokra, a közigazgatási közösségekre és a szomszédsági szövetségekre. Növumként kell értékelni néhány szigorúbb rendelkezését, mint például azt, hogy a törvényben felsorolt feladatoknak (helyi tömegközlekedés, távhőszolgáltatás, vízellátás, szennyvíztisztítás stb.) bizonyos feltételek közepette megengedte kötelező önkormányzati feladattá minősítését, annak érdekében, hogy ezek teljesítésére kényszertársulás alapítása legyen elrendelhető. Néhány lényegesnek számító újítást az élet is kitermelt, ami a célszövetségek közgyűléseinek összetételét érintette. Azaz az eredeti tagokat, akik elveszítették önálló községmivoltukat, tehát részvételi és szavazati jogukat, a községösszevonással keletkezett új önkormányzat polgármestere képviselte, akinek addig jószerével semmi köze nem volt az együttműködéshez. Éppen

azért, hogy megakadályozzák a jogutód tagok kiválását, melyeket az évek során a társulásban kialakult együttműködési-közösségi érzés már korántsem jellemezett, a társulások szélesre tárták a kapukat és beépítették alapszabályukba a településrészek javára szolgáló jogot. Ez azt jelentette, hogy a társulás szerveibe az egyesítéssel önkormányzatnak lenni megszűnt településrészek is delegálhattak képviselőket.

A korabeli statisztikák kézzelfoghatóvá teszik az állami beavatkozás mértékét, mint-hogy 1976. október 1-jén összesen 489 működő céltársulást regisztráltak Baden-Württembergben. A számadat háttérében az húzódik meg, hogy pl. az iskolafenntartó társulásokból a korábbi 142 helyett már csak 50, a 279 vízellátást biztosítók közül 190 maradt fenn. E folyamat azonban nem állta útját annak, hogy újabb feladatterületekre terjeszkedjék ki a célszövetség jogintézménye. Az önkormányzatok *új céltársulási területként* fedezték fel ebben az időben az ipartelepítést, az idegenforgalmat, valamint a kultúra területén a zeneiskolai oktatást.

Tehát a területi reform lezárulásával sem vált nélkülözhetővé a célszövetség intézménye, az önkormányzati alapegységek méretének növekedése azonban nyilvánvalóan ritkábbá tette ezt az együttműködési formációt, illetőleg a községek a gyakorlati igényeknek megfelelő lazább társulási típusok felé orientálódtak. A jogintézményen pedig esetenként az összevonások megkívánta tartalmi változtatásokat kellett végrehajtani.

4.4.8. A reformfolyamat újjáélesztése a keleti tartományokban (1990–)

A hetvenes évek reformjai lezárultak Németországban, amit legfeljebb az analízis követett és egyetlen konkrét esetben kísért utólagos korrekció a nyolcvanas években. Az Északrajna-Vesztfália államban bevezetett – a csaknem kizárólag a közigazgatás hatékonyságát szem előtt tartó – egységes község (Einheitsgemeinde) jogintézménye messzemenően háttérbe szorította az önkormányzás politikai-demokratikus funkcióját, amit a településrészi alkotmány (Ortschaftsverfassung) utólagos bevezetésével korrigáltak. Azt, hogy a reformcélok lényegileg valósággá váltak bizonyítja, hogy a reformok reformjának végrehajtására nem került sor. Amikor azonban létrejött a német egység, felmerült annak szükségessége, hogy az új tartományok közigazgatási színvonalát a régi tagállamok szintjére emeljék. E törekvés szembetalálta magát a nyugat-német tartományok egykori területi struktúrájához hasonló, de egy egészen más igazgatási-politikai háttérrel rendelkező településhálózattal.

Az új átfogó közigazgatási reformfolyamatból ennek ellenére kimaradt a közigazgatás teljes körű modernizálásának és a közigazgatási integráció mint a belső újraegyesítés alapelve deklarálásának gondolata, csakúgy mint a funkcionális reform keresztülvite-

lének elvi megfogalmazása. A közigazgatás reformjának elkerülhetetlen volta ugyanis más alapokon nyugszik az ezredfordulón, és más alapozta meg negyed századdal ezelőtt. Annak idején a háború utáni újjáépítést követő gazdasági prosperitás a kor szellemének megfelelően szabad teret engedett más szférák reformjának, így a közigazgatás újjáépítésének is. Az 1990-es évtizedben az új államok alacsony teljesítőképességének fokozása ismételten megjelenik a célok között, ám a reformokat egy eddig ismeretlen és teljes mértékben politikai töltésű ok alapozza meg, a rendszerváltás. S miután a hetvenes évek reformjainak *két alapvető célterülete, a községek teljesítőképességének megerősítése nagyobb egységek létrehozásával és politikai-demokratikus működésük fokozása alapjaiban konfliktusba került egymással, a reformok ívének kijelölése ezúttal óvatosabban történt és rugalmasabb szervezeti megoldások alkalmazása útján vált valóra*. Az vitán felül állt, hogy valamennyi fiatal német tartomány igazgatási és területi elaprózottságát a legrövidebb időn belül fel kell számolni, aminek egyik eszköze a járási területi reform végrehajtása volt. Ez azonban nem párosult a községek területi reformjával, csupán egy lényegesen szűkebb értelmű községi reformot foglalt magában. Ennek lényege, hogy a községösszevonásokat mellőzve, hivatalok (Ämter) és igazgatási közösségek létesítésével oldják meg a dezintegráció problémáját (Knemeyer, F.-L. 1993). A koncepció hátterében az húzódik meg, hogy a nagyobb területi egységek kialakítása révén a közigazgatásban elérhető hatékonyság-növekedés filozófiájába vetett hit kezd megindogni. A kommunális közigazgatás és az államigazgatás közötti jellegzetes különbség mindenekelőtt az, hogy az előbbi lehetőséget nyújt a közvetlen állampolgári kezdeményezésre, az együttműködésre és az ellenőrzés gyakorlására, míg az utóbbi legfeljebb reprezentatív módon tudja ezt teljesíteni. Ezen igények kielégítésének viszont ellentmondott volna a községösszevonások állami elrendelése.

Az új tartományokban kivitelezett járásösszevonások volumene egyfelől a ritka nép-sűrűséggel, másfelől azzal a ténnyel magyarázható, hogy az egykori NDK-ban 1952-ben az eredeti járásbeosztást politikai megfontolásokból elaprózták, amikor is a 132 járásból 217-et alakítottak ki. A jelenlegi reform azonban, a korábbi szám alá ment, mivel a két országrész területi struktúrájának harmonizálását 114 új járás lehatárolásával látta megvalósíthatónak. A területi összevonások eredményeként a járasok népességszáma megduplázódott, de az átlagosan 120 680 fős lélekszám így is elmarad a nyugati tartományok 169 000 fős átlagától (Damskis, H. 1993). A járás-reform azonban a közigazgatás hatékonyság-növekedésén túl más összefüggésekben is jelentőségre tesz szert, minthogy egyrészt célként szerepelt a területrendezés és tartományi szintű területi tervezést kiszolgáló közigazgatási struktúrának a nyugati tartományokéhoz hasonlatos megterem-

tése, másrészt a központihely-elméletre építkező területi tagozódási szisztémára is tekintettel kellett lenni a határvonalak meghúzásakor. Egészen pontosan arról van szó, hogy a járások mint kommunális igazgatási körzetek egyúttal az alsó szintű államigazgatási hivatalok illetékességi területe lehatárolása számára is alapul szolgáltak. A reform – ha csekély mértékben is, de – a járási jogú városok számát csökkentette.

A községi igazgatási reform az öt új német tartományból egyedül *Szászországban* terjeszkedik túl az önkormányzati közös igazgatási egységek megteremtésén, ahol is községösszevonások útján növelték a közigazgatás hatékonyságát. Itt is többévi politikai csatározások eredményeként kapott zöld utat a drasztikusnak nevezhető reform, ugyanis 1998-ban sikerült csak tartományi parlamenti döntés szintjére emelni azt a törvényjavaslatot, mely a 800 meglévő községet 533-má tervezte összevonni.

A másik négy tartomány közül *Mecklenburg-Előpomeránia*, *Brandenburg* és *Szász-Anhalt* államok schleswig-holsteini mintára közös hivatalok (*Ämtern*), *Türingia* és *Szászország* a még szükséges mértékben a bajor és baden-württembergi előképre építkező igazgatási közösségek illetve igazgatási társulások (*Verwaltungsgemeinschaften/verbänden*) létrehozása mellett kötelezte el magukat. E szervezeti modellek a hatékonyabb közigazgatási egységek megteremtése és a községi önállóság megtartása közötti kompromisszumként értékelendők. A politikai döntési folyamatban ugyanis nem tudtak győzedelmeskedni azok a nyugaton bevett szervezeti megoldások, melyek az új igazgatási szervnek saját demokratikus legitimációt és sokkal több átruházott hatáskört biztosítanának (*Verbandsgemeinde*, *Samtgemeinde*). A korábbi nyugati reformban *Észak-Rajna-Vesztfáliában* hírhedetté vált egységes község (*Einheitsgemeinde*) fogalma a keleti országrészben egyenesen tabuvá vált. A csaknem kizárólag a közigazgatás hatékonyságát szem előtt tartó intézmény messzemenően háttérbe szorította az önkormányzás politikai-demokratikus funkcióját, amit a településrészi alkotmány (*Ortschaftverfassung*) utólagos bevezetésével korrigáltak. Ennek ellenére az új tartományokban sem zárták ki annak jogi lehetőségét, hogy a szabad akaratnyilvánítás bázisán az aprófalvak nagyobb községekké egyesüljenek, ami a helyi sajátosságoknak megfelelően ajánlott és financiálisan támogatott is.

A tartományi kormányzatok a politikai tanulási folyamat részének tekintették, hogy a legkisebb önkormányzatok önállóságát érintetlenül hagyva, *a kívánatos igazgatási színvonalat egyszerűen a társuló községek lehetőleg valamennyi igazgatási feladatának egyetlen közös hivatalban történő ellátásával próbálják meg elérni*. Politikai kényszer nélkül létezik a közös hivatalokat működtető önkormányzatok népességszámaára vonatkozóan előírányzott szám. Eszerint legkevesebb 5000 fős lakosságot illik kiszol-

gálni egy-egy hivatalnak, ami szakértői vélemények szerint túlzottan sok – átlagosan több, mint öt – önkormányzat társulását igényli. Egyedül Brandenburgban szerepel kiegészítő törvényi feltételként, hogy a közös hivatal legkevesebb öt önkormányzatra kiterjedően működjen. Meg kell azonban jegyezni, hogy a közös hivatalok kialakítása tekintetében az önkéntes társulás számára kijelölt időperiódust egy szigorúbban szabályozott időszak követi, minthogy általában a tartományi belügyminiszterek kaptak a törvényhozótól felhatalmazást, hogy a türelmi idő letelte után a közös igazgatási szervet rendelet útján létrehozzák, hiszen a cél nem titkoltan egy területet lefedő struktúra kiépítése (*Hanisch, Ch.* 1993).

A német községi reform részben a településközi együttműködés szabályozásában öltött testet, azaz az új tartományok parlamentjei is megalkották a maguk társulási törvényeit. Így az igazgatási struktúrák átalakulása Szászország kivételével gyakorlatilag az 1993. évvel bezárólag megtörtént. A változások horderejét érzékelteti, hogy *Mecklenburg-Előpomeránia* tartományban összesen 124 közös hivatalba tömörült 1035 község, melyek átlagosan 5800 fős lélekszámot mondhatnak magukénak. A belügyminiszternek itt 90 önkormányzatot kellett köteleznie a társulásra, miközben a többi 2500-at meghaladó népességszámából adódóan igazgatási önállóságát megőrizhette. A közös hivatal szervezetére nézve három modell állt az önkormányzatok rendelkezésére: a közösen működtetett önálló hivatal létrehozása, az egyik társult nagyobb község hivatalának megbízása, végül egy a társuláson kívüli önkormányzat vagy Amt megbízása a közös igazgatási teendők ellátásával (*Damskis, H.* 1993).

Brandenburgban ugyancsak területet lefedő módon alakult meg a 160 közös hivatal 1638 önkormányzat társulásával. Ez egy igazgatási egységet tekintve átlagosan nyolc községet és 8000 lakost takar, míg 23 hivatalhoz tartozó lakosság továbbra sem éri el az 5000 fős irányszámot. Az önkéntes társulásra megszabott hat hónapos intervallum letelte után a belügyminiszternek 44 esetben kellett rendelet útján elérnie a közös igazgatási szerv létrejöttét, mivel az önkormányzatok vagy nem teljesítették a törvényi előírásokat vagy más szervezeti megoldást választottak. Emellett mintegy 40 esetben engedélyezték a szabályoktól való eltérést és 50 község tarthatta meg igazgatási önállóságát több mint 5000 fős lélekszámára tekintettel (*Köstering, H.* 1992).

Szász-Anhalt tartományban szabad akaratnyilvánítás eredményeként a lakosság 90%-ára kiterjedően megszületett a 200 igazgatási közösség (Verwaltungsgemeinschaft). A tartományi kormányzat mégis felhatalmazást adott a belügyminiszternek, hogy azokban az esetekben, amikor a társulás népességszáma nem éri el a kívánatosat (5000 fő) vagy ha más okból, például *területrendezési szempontból indokolt, módosítsa a már megala-*

pított igazgatási egységek területi kiterjedését. Érdeemes megemlíteni, hogy ebben a tartományban nem csak a közös igazgatási szervek alapítását, de az önkéntes községegyesüléseket is kiemelt pénzügyi támogatásban részesítették. Ráadásul a járásreformmal összefüggésben a községösszevonásokat és az önkormányzatoknak a járási jogú városokba való integrálását rendeletileg is végrehajtotta a kormányzat, igaz ugyan, hogy ehhez a törvény megkívánta az érintett község egyetértését és a polgárok meghallgatását.

A *tüüingiai önkormányzatoknak* két megoldás állt rendelkezésére a községi reform első lépcsőjében, választhattak az igazgatási közösség (Verwaltungsgemeinschaft) és az egységes község (Einheitsgemeinde) létesítése között. Az előbbi intézménynek legkevesebb 5000, az utóbbinak 3000 lakost kellett elérnie. A népességszámon kívül azonban további térségi lehatárolási szempontok is érvényesítendőek voltak a szövetkezés során, úgy mint területrendezési (vonzáskörzetek, központi helyek) kritériumok, táji adottságok, a hivatal elérhetősége az állampolgárok számára (kb. 8 km), valamint a már kialakult kulturális, történelmi, szervezeti és gazdasági kapcsolatok. Mindezekre tekintettel 200 önkéntes igazgatási közösségi megállapodás kötött ezer önkormányzat részvételével és 35 községegyesülés (Einheitsgemeinde) valósult meg. A további intézményszerűsítést a második lépcsőben már kötelezéssel is el lehetett érni. S a további társulási hajlandóságot új társulási típusok hivatottak erősíteni, mint a kommunális munkaközösség, a célmegállapodás (Zielvereinbarung) és a célszövetség.

A Németország keleti felének közigazgatási alapstruktúráját alkotó közös hivatalok szervezeti jellegét és viszonyát az önkormányzati testületekhez talán az a mottó fejezi ki leginkább, mely szerint a tagközségek túlnyomórészt döntéseket hoznak és kevésbé igazgatnak, az igazgatási közösség pedig alig kerül döntési pozícióba, viszont elsősorban igazgatási feladatokat végez. Az egyes tartományok egyedi részletszabályaitól eltekintve a közös hivatalok hatáskörébe általában az önkormányzati testületi döntések előkészítése és végrehajtása, pénztári és számviteli ügyeinek vitele, költségvetési tervének elkészítése és a költségvetés végrehajtása, adók kivetése és beszedése, valamint a községek által átruházott saját önkormányzati feladatok ellátása tartozik. Az utóbbi az önkormányzatok szándékán múlik, s a feladatátruházásra egyedileg és közösen egyaránt mód van, az előbbi esetben nyilvánvalóan szükséges a többi tagönkormányzat hozzájárulásának megszerzése. A feladatellátásért viselt felelősség önkormányzati ügyek esetében megmarad a társuló önkormányzatoknál. E modelltől lényegesebb eltérés Szászországban, Brandenburg és Szász-Anhalt tartományokban tapasztalható, ahol törvény írja elő a magyar terminológia szerint kötelező, vagyis az állam által az önkormányzatokra ruházott feladatoknak igazgatási társulásbeli teljesítését.

Az igazgatási szerv felépítését és helyzetét illetően két szervezeti típus alakult ki a keletnémet tartományokban. Az egyik típusban egy a polgármesterekből és a résztvevő önkormányzatok népességszámhoz kötött további képviselőiből álló közös bizottság, valamint az elnök különíthető el. A bizottság a munkáltatója valamennyi tisztviselőnek, továbbá az elnöknek, akit a bizottság tagjai közül választanak és aki egyúttal a közös hivatalt is vezeti. Több tartományban vita tárgyát képezte a hivatalvezetés jellege, annak szakmai vagy tiszteletbeli volta. Schleswig-holsteini tapasztalatok szerint a társadalmi tisztségű hivatalvezető szakmai szempontból mindig túlterhelt és törekszik politikai szerepét is érvényre juttatni. A mellette való döntés az új hivatalok könnyebb elfogadhatóságát kellene, hogy szolgálja Mecklenburg-Előpomeránia tartományban. Szászországban ellenben a társulás elnökét mint főhivatású választott tisztségviselőt hét évre bízta meg a társulási gyűlés, aki nem lehet egyidejűleg polgármestere egyik tagönkormányzatnak sem. A hivatal vezetőjeként hivatali előjárója az alkalmazottaknak, s a törvényileg az igazgatási közösségre ruházott állami feladatokat saját hatáskörében teljesíti.

A közös hivatal másik szervezeti típusában a bizottság, a bizottság kebeléből választott elnök és a hivatal igazgatója jelenik meg irányító szervként, azaz a két utóbbi funkció elválik egymástól. A bizottság elnökének feladatköre az ülések előkészítésére, összehívására és levezetésére korlátozódik Szász-Anhaltban. Nyilvánvalóan itt is a bizottság hozza a közös igazgatási szervre vonatkozó érdemi döntéseket és végzi munkájának kontrollálását. A hivatal igazgatója – aki nem lehet sem polgármester, sem képviselő-testületi tag – például Brandenburg tartományban főhivatású választott hivatalnokként hét évre kapja megbízását a közös bizottságtól, s irányítja mind a közös hivatal működését, mind pedig a tagönkormányzatok folyó igazgatási ügyeit.

Az új német tartományok alapszintű igazgatási struktúrájának felépítésében részben adaptálták a nyugaton funkcionáló intézményeket, részben a fennmaradó kisméretű önkormányzati rendszer okán elvonatkoztattak attól. Noha az ismertetett megoldások a magyar körjegyzőségekkel mutatnak hasonlóságot és a német jogi terminológiában alapvetően nem minősülnek társulásnak, felépítésükben és működésükben mégis annak jegyeit viselik magukon. Az önkormányzatok intézményes együttműködését kifejező szerv, a bizottság léte és funkciója legalábbis erre utal.

Az új keletű német reformfolyamat megítélésében a vélemények erősen divergálnak. Többek szerint a szabad társulás elve megakasztotta a reformokat. A fennálló önkormányzatok megtartása messzemenően megfelel az állampolgárok közigazgatásba való bevonása elvének, *de nem vet számot azzal az erőviszonnyal ami a túlzottan kicsi közsé-*

gek és a közösen működtetett nagy apparátás relációból adódik. Minél kisebb egy önkormányzat annál csekélyebb a súlya kifelé, s annál nagyobb a szükségessége annak, hogy saját feladatainak egyre nagyobb hányadát ruházza a közös igazgatási szervre. Az önkormányzás mint funkció a településméretnek is függvénye – állítja *Knemeyer* (1993) –, mivel az önkormányzatnak bizonyos döntési kompetencia-mennyiséget gyakorolnia kell ahhoz, hogy a működése a fogalmat kimerítse. *Az önkormányzáshoz fűződő érdek csak akkor marad fenn, s akkor beszélhetünk élő demokráciáról, ha van mit vezetni, van miről dönteni, vagyis a település egy bizonyos méretet elér.* A meglehetősen radikális nézetet képviselő szerző arra is kitér, hogy a túlzottan nagy számú önkormányzatot kiszolgáló igazgatási egység megbénul, ha sokféle különböző működési szabályzatot kell végrehajtania, illetve különféle költségvetések adminisztrációját kell ellátnia. Következésképpen előnyben részesítendők a szászországi és tübingiai szervezeti megoldások, az igazgatási közösségek és igazgatási szövetségek megalakítása, amelyek hosszú távon a tagközségek minimális nagyságrendjének kialakításával, mint a valóságos demokrácia működéséhez szükséges mozgás- és döntésterrel számolnak.

A másik oldalról mindenekelőtt a járási területi reformot éri kritika, annak ellenére, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság döntése már két évtizeddel ezelőtt leszögezte, sem a községi, sem pedig a városi önkormányzatok léte individuálisan nem garantált a német alaptörvényben, fennállásuk kizárólag intézményesen biztosított. A létükbe és területükbe történő lehetséges állami beavatkozás ugyanakkor a közjó megteremtését kell, hogy szolgálja funkcióképesebb önkormányzatok kialakítása érdekében. A beavatkozást erőszaktól mentesen, mégis célszerűen és rendszerelvűen szükséges végrehajtani. Az új reformfolyamat bírálói a törvényhozók szemére vetik, hogy a kelet-németországi járáshatárok megvonása a húsz évvel korábbi nyugat-német reformot másolta a járások kialakítására akkor meghatározott legkisebb népességszámok mechanikus figyelembevételével. Így megismételte az akkori hibákat, ami által különösképpen a demokratikus részvétel elve sérül a túlzottan nagy méretű járásokban. Nem történt meg alternatív térszervezések a számbavétele, mint a nyugati tartományokban régóta jól működő regionális önkormányzati szövetségeké, melyek az önkormányzati feladatellátás állampolgárok által közvetlenül kontrollált szervezeti formáját jelenítik meg kisebb méretű jársok és járási jogú városok egyenjogú együttműködése révén (*Röper, E.* 1993).

Megint mások a kelet-német reformok végrehajtása során a túl sok rögtönzést nehezményezik (*Hanisch, Ch.* 1993). Azt mondják, ha a közigazgatást mint döntések sorozatát értelmezzük, akkor azok megalapozásához információkat kell beszerezni, értékelni, gyűjteni és végül dokumentációkban, határozatokban kell őket rögzíteni, mivel a

közigazgatás mint szolgáltató tevékenység fundamentuma a teljes improvizáció, valamint a tökéletes szervezettség és szabályozottság, a bürokrácia igen széles fesztávja között mozog. S a régi és új német tartományok közigazgatása közötti lényeges különbség az improvizáció magas arányában jelentkezik keleten, szemben a közigazgatás szervezetének nyugaton tapasztalható állandósult szabályozottságával. *Kisméretű struktúrákban a szükséghelyzetekben az emberi problémák megoldásának tipikus eszköze a rögtönzés, amit intézményesített alapelvek segítségével le lehet győzni – állítja Hanisch. Az igazgatás szervezetszerű működése azáltal, hogy egyúttal megemeli a feladatellátás színvonalát, visszaszorítja az improvizációt a kreatív és innovatív, illetve a konkrét esetek meghatározta tartományba.* Az új német tartományokban a cél a működőképes önkormányzatok megteremtése, ami csakis a feladatellátás állandó színvonalának gyors megnövelésén keresztül, azaz hatékonyabb szervezet kialakításával lehetséges. A közigazgatási szervezet működését tehát olyan szintre szükséges helyezni, hogy az apparátus rögtönző tevékenysége kizárólag e standard nívón felül léphessen be. Ott azonban kívánatosná válik a szolgáltatás hatékonyságának javítása és a polgárközelség megvalósítása értelmében. A közigazgatás színvonalának növekedése leghatékonyabban a megfelelő technikai eszközökkel támogatott információfeldolgozással érhető el.

A német közigazgatási reformfolyamat eddigi tanulságai rávilágítanak arra, hogy sem a kis méret, sem a polgárközelség elvének előnyei nem abszolutizálhatók. Az egyseges módon és állandó színvonalon funkcionáló közigazgatáshoz mindenekelőtt a megfelelő szervezeti keretek és kapcsolódó működési szabályok megalkotására és azok betartatására van szükség. *A szervezet és működés rugalmasságából, vagy akár annak demokratizmusából származó haszon csak a szigorúan szabályozott szférán felül realizálható.*

Amennyiben vázlatosan össze kellene foglalnunk az ismertetett modellek esszenciáját, a hazai igazgatási körzetekhez, a körjegyzőségekhez képest a sokszínűség mellett, amely a föderatív államberendezkedésből adódik, azt lehetne megállapítanunk, hogy Németországban az igazgatási körzetek vonatkozásában valóban a kétszintű struktúra dominál, hiszen az esetek többségében a közös hivatal szervezete elkülönül az együttműködő önkormányzatoktól. S ami talán még ennél is fontosabb, hogy törvényi korlátok közepette, de önálló feladathordozóvá válik a közös hivatal, amit saját szerveinek léte is kifejez.

A mi körjegyzőségeink is feladathordozók abban az értelemben, hogy a jegyzőnek címzett hatósági hatásköröket a körjegyző valamennyi önkormányzat tekintetében közösen gyakorolja, vagyis a körjegyzőség a társult önkormányzatok helyébe lép, ugyanak-

kor önkormányzati (saját) feladatok nem ruházhatók át rá, mert a tagközségektől elkülönülő, az igazgatási körzetet megtestesítő képviseleti szervei nincsenek. Kissé leegyszerűsítve azt is mondhatnánk, hogy a körjegyzőség maga a körjegyző, aki a törvényből fakadóan valamennyi a körjegyzőséghez tartozó önkormányzat területére nézve illetékességet kapott. Az Önkormányzati törvény vonatkozó szabályozása (39–40. §) ugyanis *nem határozza meg szervezeti értelemben mi is valójában a körjegyzőség*, hogy az két vagy több önkormányzat közös hivatala lenne, arra csupán következtetni enged a törvényhely: „A körjegyzőségekhez tartozó községekben a polgármesteri hivatal feladatkörét – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – a körjegyzőség látja el.” [38. § (2)]. A részletező szabályok pedig a körjegyző személyét és teendőit illetik. A törvényhozó nem érintette továbbá azt a lényegi kérdést, hogy a körjegyzőség székhelye, mely 2000-nél több és kevesebb lakosú község, valamint város egyaránt lehet, miként viszonyul a körjegyzőséghez, a közös hivatalhoz. Saját hivatalát bocsátja-e rendelkezésre, mint teljesítő község vagy pedig úgy értelmezendő a közös hivatal mint általános hatáskörű önkormányzati társulás, illetőleg mint a társulás szerve. Az élet adta válasz azokban az esetekben egyértelmű, amikor a körjegyzőség „székhelye” az azt alkotó önkormányzatok területén kívül van anélkül, hogy a működési helyet jelentő település – gyakran város – maga tagja lenne a körjegyzőségnek. Ez egy meglehetősen speciális válfaja a közös polgármesteri hivatalnak, mert ilyenkor közigazgatási jogi értelemben nincs székhelye a körjegyzőségnek.

A körjegyzőségek magyar szabályozása működésében is meglehetősen zavarosra sikerült, bár a szakmában társulásnak szokás tekinteni, a törvényhozó ennek konzekvenciáit nem vonta le. Az Önkormányzati törvény II. fejezetében „A települési önkormányzat feladata, hatásköre, szervei” körében a képviselő-testület hivatalát szabályozó szakaszt követően rendelkezik róla, míg a települési önkormányzatok társulásai önálló fejezetet alkotnak. Amikor a törvény a körjegyző által gyakorolandó munkáltatói jogokról beszél, egyetértési jogot juttat azok tekintetében a körjegyzőséget alkotó önkormányzatoknak. Hogy pontosan kinek, az nem derül ki szabályozásból, mivel erről a polgármestereknek kellene elsősorban megállapodniuk. Annak sikertelensége esetén viszont valamennyi képviselő-testület együttes ülése jelöli ki az egyetértési jogot gyakorló polgármestert. Egyébként a körjegyzőség munkájával kapcsolatos kérdésekben szüksége szerint ismételten a képviselő-testületek együttes ülése jogosult határozni, míg a körjegyzőség működésének ellenőrzését, a feladatok egyeztetését már a községek polgármesterei végzik.

Tehát a mi önkormányzati közös hivatalunk tekintetében is célszerűnek mutatkozna egy az egységes irányítást és a tagönkormányzatoktól szervezetileg részben elkülönülő szűkebb képviselői szerv intézményesítése, hiszen egy 4–5 települést átfogó körjegyzőségben az együttes testületi ülések keresztülvitele aligha lehetséges zökkenőmentesen. Emellett illenék egyértelmű törvényi választ adni arra a kérdésre, hogy szervezetileg milyen és hányféle módon kapcsolódhat a körjegyzőség a társuló önkormányzatokhoz. Az egyes aprófalvas megyéinkben már-már túlburjánzó társulásalapítási kedv csillapítására meg lehetne vizsgálni, hogy a körjegyzőség kompetenciájába mely feltételek mellett lehetne önkormányzati feladatok közös intézését utalni. A tapasztalatok ugyanis arra figyelmeztetnek, hogy rendkívül gyakran a körjegyzőségek által átfogott településkörre második, harmadik, esetleg további társulásokat alapítanak a képviselő-testületek rendszerint helyi közszolgáltatások együttes biztosítására. Az effajta szervezeti többszörözés teljesen értelmetlen. A körjegyzőség intézményének korrekt szabályozása összeköthető lenne szélesebb felelősségű és valóban társulási típusú szervvé alakításával.

Végül egyet lehet érteni azokkal a szakmai javaslatokkal, melyek tíz elteltével immáron Magyarországon is a gyengéd kényszer alkalmazását látják szükségesnek annak érdekében, hogy valamennyi ezernél kevesebb lakosú község körjegyzőséghez csatlakozzék (Fürcht P. 2000). Az önkéntes szervezetalakításra kitűzött határidő eltelte után – a német példához hasonlatosan – sor kerülhetne az igazgatási körzetek kijelölésére.

4.5. Az alapfokú integrációs formák a hatályos német jog keretei között

Németországban a föderatív államberendezkedésből kifolyólag a községek alkotják a szövetségi állammal és a tartományokkal egyetemben a közigazgatási felépítés alapvázát. S noha léteznek más közbenső közigazgatási szintek pl. a járás (Kreis) és a kerület (Bezirk), valamint községösszevonásokat és új regionális igazgatási egységeket produkálva lezajlottak a területi reformok, a község lényegét tekintve nem került veszélybe.¹⁹

Miután a községi jog a tartományi törvényhozás leglényegesebb területei közé sorolódik, máig nem egységes. *A különbözőség kevésbé az önkormányzati jogállást, sokkal inkább a szervezeti struktúrát érinti.* Ez a sokszínűség, amely Svájcban kívül egyetlen európai államban sem található meg, Németország sajátosságai közé tartozik. A tartományok közötti eltérések természetesen nem olyan lényegesek, hogy emiatt a föderáció kérdésessé válna. Amint azt látni fogjuk, a községi jog egységesítésére tett kísérletek soha nem jártak sikerrel.

Az egykori Német Szövetségi Köztársaság az 1960–70-es években – mint a fenti kategorizálásból látható volt – tartományai szerint differenciáltan hajtotta végre a terü-

leti reformot, a teljes közigazgatás modernizálásának jegyében. Annak idején három cél fogalmazódott meg:

- a községek, városok és járások területi struktúrájának a megváltozott települési struktúrához és a helyi szinten túlmutató tervezés követelményeihez való hozzáigazítása;
- az önkormányzatok igazgatás-ökonómiai és politikai-demokratikus szempontú megerősítése;
- továbbá város és vidék lakossága számára az azonos életkörülmények feltételeinek kialakítása.

A végrehajtás érdekében mindenekelőtt az önkormányzatok igazgatási, tervezési és pénzügyi teljesítőképességének megnövelése állt a reformfolyamat középpontjában, minthogy a reform elindításakor a községek közel felében (44,3%) kevesebb mint ötszázan, s mintegy 94%-ában kevesebb mint ötezren éltek. S a járások többségének (78%) lakosságszáma sem érte el a százezer főt (*Damskis, H. 1993*). Végül soron tehát a strukturális átalakításoknak a közigazgatás teljesítőképességének növelését kellett előkészíteniük, amit nem titkoltan gazdaságossági szempontok alapján megállapított „optimális” lakosságszám-vonzáskörzet adatokra igyekeztek ráépíteni. Egy további lényeges vonulatot képezett az erősödő területi tervezési és fejlesztési problémák megoldása-képpen az agglomerációk újratagolása, a városi vonzáskörzetek kezelhetőbbé tétele.

A német területi reform hozadékát a szakirodalom általánosan pozitívnak tekinti, noha teljes egészében kizárólag a községi reformot sikerült végigvinni, a többi célkitűzés csak részben realizálódott. Természetesen a konkrét esetek megítélése differenciáltabb és ambivalensebb ennél, mivel a falusi térségekben az igazgatási egységek méretének emelése és számuk redukálása az igazgatási hatékonyság alapelve jegyében célkonfliktustól volt terhelt. Az önkormányzatiság politikai lényegének bizonyos mértékű kiüresedését jelentette, hogy körülbelül 16 000 község elveszítette önkormányzati mivoltát, ami által a „demokrácia iskolájának” nevezett helyi szinten a demokratikus képviselő 90 000 politikai mandátum hiányát kénytelen elszenvedni. Mindezek következtében a polgárközelség és a lokális identitás egyaránt sérült (*Damskis, H. 1993*).

Széles körben ismert, hogy a községi reform eredményeként a német önkormányzatok száma 24 278-ról 8514-re csökkent 1978-ig, bár az önkormányzati feladatellátás szempontjából meghatározott optimális községi méret 5000 fős küszöbértékét a községek 76,1%-a, a községtársulások 30%-a így sem érte el. Az alsó középszintet alkotó járások határainak átrajzolása a száz és kétszáz-ezer lakos közötti méretarány elérését célozta, ami mintegy kétharmadrészben járt sikerrel. Számuk 135-ről 88-ra mérséklő-

dött. Terület és lakosságszám tekintetében ma is nagy a szórás közöttük (222–2860 km², illetve 49 000–632 000 lakos). A városkörnyék problematika átütő megoldása elmaradt, s a regionális városnak, illetve regionális járásnak mint új területi köztestület-modellnek a bevezetésére nem kerülhetett sor²⁰ (Wagener, F. 1981).

A német területszervezési reformot nem csupán a számok jellemezték, azoknál fontosabbak azok a szervezeti formák, melyek intézményes keretét szolgáltatták a község-összevonásoknak. Alapvetően két szervezeti modellt alkalmaztak a tartományok. Míg Észak-Rajna-Vesztfáliában, a Saar-vidéken és Hessenben nagyobb ún. egységes községgé (Einheitsgemeinde) olvasztották össze az önkormányzatokat, addig a többi tartomány a községi (községsszövetségi) önállóság messzemenő tiszteletben tartása mellett közös hivatalok (Ämter–Schleswig-Holstein), igazgatási közösségek (Verwaltungsgemeinschaften – Bajorország, Baden-Württemberg), közös községek (Samtgemeinden–Alsó-Szászország) és községtársulások (Verbandsgemeinden–Rajna-Pfalz) alapításával hajtotta végre az igazgatási egységek száma csökkentésének feladatát.

Az önkormányzati alapegységek relatíve nagy mérete ellenére ma sem váltak nélkülözhetővé a községek közötti együttműködési formák Németországban. Ezek két kategóriát ölelnek fel, az ún. *többszintű községi szervezeti egységeket* (mehrstufigen kommunale Organisationseinheiten) és a *társulásokat*.

4.5.1. A többszintű községi szervezeti egységek

A címben megjelölt intézmények vizsgálata szoros összefüggést mutat a történeti hagyományokon túl a területi reformokkal. A reformok célja olyan kommunális szervezeti struktúráknak a megteremtése volt, melyek az infrastruktúra fejlesztése útján (képzés, egészségügyi ellátás, alapvető szolgáltatások, szabadidő létesítmények stb.) helyzetük-nél fogva azonos értékű életkörülményeket tudnak biztosítani a községek és városok lakói számára.

A közös község – Samtgemeinde (Alsó-Szászország), a társult község – Verbandsgemeinde (Rajna-Pfalz), az igazgatási közösség – Verwaltungsgemeinschaft (Baden-Württemberg), és a hivatal – Amt (Schleswig-Holstein) mint többszintű szervezeti egységek két modellt valósítanak meg. Az egyik esetében a szomszédos községeknek igazgatási feladatok közös ellátására való szabad összefogásáról van szó társulási megállapodás alapján, a másikban pedig a tagközségekből alakuló területi köztestületről (önkormányzat) saját, a polgárok által választott közös szervek létesítésével (szövetségi polgármester, szövetségi képviselő-testület). Az igazgatási egységek egyike sem szá-

molja fel a résztvevő községek önkormányzatát, bár tagadhatatlanul korlátozza igazgatási és szervezetalakítási alapjogát, más szóval fennhatóságát.

4.5.1.1. Az igazgatási közösség (Baden-Württemberg)

Az igazgatási közösség a céltársulás egy különös válfaja, amelyre főszabályként a társulásokra érvényes előírásokat kell alkalmazni. Amikor egyazon járás szomszédos községei igazgatási közösségre lépnek, akkor a társult önkormányzatok egyike, az ún. *teljesítő község* látja el a társulás feladatait. A községi kódex a társulás feladatainak egy minimumkatalógusát állapítja meg az állami megbízásból teljesített és önkormányzati saját feladatokat egyaránt átfogva. Ezen felül a tagközségek szabad akaratukból akár egyénileg, akár közösen további ügyeket ruházhatnak a teljesítő községre vagy a társulásra.

Az önkormányzati feladatok köréhez tartoznak a településrendezési tervezés és a községeket összekötő utak építési feladatai. Állami feladatként említhetők a helyi építésfelügyelet, az építésrendészeti intézkedések végrehajtása, az adó- és költségvetési ügyek intézése. E mellett a társulás köteles a tagközségeket saját tevékenységük során is tanácsokkal ellátni.

Az igazgatási közösség két fő szerve a társulási gyűlés és a társulás elnöke. A társulási gyűlés a társult községek polgármestereiből és legkevesebb egy további képviselőjükből áll. Az elnök képviseli az igazgatási közösséget kifelé és feje a társulás gyűlésének. *A teljesítő községben létre kell hozni egy közös bizottságot, mely döntéshozó szervként valamennyi képviselő-testület helyébe lép.* Ebben egyetlen község sem szerezhethet 60%-nál több szavazatot. A bizottság elnöki tisztét a teljesítő község polgármestere tölti be (Vogelgesang, K.–Lübking, U.–Jahn, H. 1991).

4.5.1.2. Igazgatási közösség (Bajorország)

Bajorországban az igazgatási közösség valamely járás szomszédos községeinek társulása – csakúgy mint a szomszédos Baden-Württembergben – a tagok közigazgatási erejének és teljesítőképességének növelése érdekében. Jogi természetét tekintve azonban ez a szerv közjogi testületnek minősül, ezért a községi kódex mellett kiegészítőleg kerül sor a társulási szabályok alkalmazására.

Az igazgatási közösség működési területét tekintve fontos szerephez jut a társult önkormányzatok saját és állami megbízásos feladatainak elkülönítése, ugyanis az utóbbi feladatcsoport teljes egészében az *igazgatási közösség hatáskörévé válik*, kivéve a rendeletalkotás jogát. A községek saját, tehát önkormányzati feladatai vonatkozásában a

közös szerv kötelezettsége a döntések előkészítésére és végrehajtására, valamint a folyó ügyek intézésére korlátozódik. A tagönkormányzat községek önkormányzati igazgatási ügyeiben az igazgatási közösség nem kaphat illetékességet.

Bajorországban is megtaláljuk a társulás szervei között a közösségi gyűlést és az elnököt. Az igazgatási feladatok végrehajtására itt – szemben Baden-Württemberggel – külön szakapparátust alkalmaznak (Kunze, V. 1992).

4.5.1.3. A közös község (Alsó-Szászország)

Az ún. közös község (Samtgemeinde) kettős természetű, mivel egyszerre közjogi testület és községtársulás, aminek következtében a *községi kódex rendelkezései alkalmazandók rá*. A tagközségek mindegyike rendeletalkotással hozza létre a minimálisan 7000 lakost és egyazon járás legfeljebb 10 községét átfogó szervet.

A törvény a tagközségek megbízásos feladatai és saját feladatai közül a legfontosabbakat ruházza a közös községre, ilyen például a területhasznosítási terv elkészítése, iskolák, könyvtárak, egészségügyi és sportlétesítmények fenntartása, a felnőttképzés, tűzoltás, vízellátás, csatornázás, úttisztítás, távhőszolgáltatás stb. Itt is jellemző, hogy a közös község segíti a tagközségeket a hatáskörükben maradó ügyek (különösképpen a költségvetési és adóügyek) teljesítésében.

A közös község szervei a tagközségek polgárai által közvetlenül választott tanács, a 12 évre választott főállású igazgató, valamint a közös bizottság. Végeredményben a Samtgemeinde saját hivatal fenntartásával úgy viselkedik mintha maga is egy önkormányzat, egy község lenne, mely tagjait pénzügyi hozzájárulás fizetésére kötelezheti. Ennek kifejeződéseként megilleti az általa működtetett intézmények használati díjainak megállapítási joga (Vogelgesang, K.–Lübking, U.–Jahn, H. 1991).

4.5.1.4. A községtársulás (Rajna-Pfalz)

A községtársulás (Verbandsgemeinde) esetében abból indulhatunk ki, hogy az *a társult községekkel kétszintű igazgatást valósít meg*. A községtársulás a közjó érdekében alapított olyan *területi köztestület, tehát önkormányzat*, amelynek ráadásul kötelessége a tagközségek irányában kiegészítő és kiegyenlítő funkciót gyakorolni. Egyfelől törvény erejénél fogva ellátja a tagközségek *helyett és nevében* azok meghatározott önkormányzati feladatait, így elvégzi az Iskolatörvényből folyó feladatokat, a tűzoltást, központi sport- és szabadidő, valamint szociális létesítmények építését és fenntartását, a vízellátást, szennyvízelvezetést, a területhasznosítási terv elkészítését, kiegészítését és módosítását. Megállapodás alapján a felek további feladatokat adhatnak át a községtársulás-

nak. Másfelől a közös szerv kötelessége, hogy a társult községek megbízásos (állami) feladatait a *maga nevében* teljesítse, miközben igazgatási teendőiket (különösen helyi adók, pénztár és számvitel) is ellátja saját apparátusán keresztül. A községtársulás a tagközségek határozataihoz és polgármestereik döntéseihez kötve van.

A községtársulás élén álló képviselői szerv a tanács, melyet valamennyi tagközség polgárai öt évre választanak. A társult községek polgármesterei, képviselői egyúttal a tanács tagjai is lehetnek, de a polgármesterek tagságuktól függetlenül tanácskozási jogot birtokolnak. A közös szervnek szintén van polgármestere, aki egyben a tanács elnöke. Mint az eddigiekből nyilvánvalóvá vált, a községtársulás saját hivatalt tart fenn, s részben *saját bevételeiből gazdálkodik*: intézményi díjbevételei vannak, részesül az állami normatívákból, sőt a „Kreisumlage” mintájára társulási hozzájárulást szab ki a tagközségekre (Kunze, V. 1992).

4.5.1.5. A közös hivatal (Schleswig-Holstein)

A közös hivatal (Amt), az egykori közös község jogutódja, sokkal kevesebbet tud mint Rajna-pfalzi rokona, mivel *sem nem területi köztestület, sem nem társulás*, hanem igazgatási közösség, melyet ugyanannak a járásnak a községei hoznak létre. *Kompetenciája két területre terjed ki. Feladata egyrészt a tagközségek önkormányzati feladataik körében hozott határozatainak végrehajtása*, vagyis nevének megfelelően közös hivatal szerepét tölti be, ezért mint jogintézmény leginkább hasonlatos a Magyarországon honos körjegyzőséghez. Másrészt a közös hivatalok tekintetében is jelentősége van az állam megbízásából teljesített feladatok elhatárolásának, mert ezeket jogosult a maga nevében, tulajdonképpen saját hatáskörében teljesíteni.

A közös hivatal szervei a hivatal bizottsága és elöljárója. *A bizottság a tagközségek delegálásával létrejövő döntéshozó szerv.* Tagjai valójában a községi polgármesterek és hivatalvezetők, bár 750 főnél népesebb községek további tagokat is küldhetnek. Az elöljáró szavazati joggal rendelkező elnöke a bizottságnak, aki irányítja az Amt hivatali tevékenységét. Őt a bizottság tagjai közül választják meg a községi képviselő-testületével azonos periódusra, tehát bizalmi ember.

Az Amt fő szabályként feladatai elvégzése céljában *saját apparátust kell, hogy működtessen*, de lehetőség van arra is, hogy a tagközségek egyike lássa el a közös igazgatási teendőket, illetőleg az Amt egy másik községgel vagy Amttal igazgatási közösséget, tehát társulást alapítson (Zielke, B. 1993).

4.5.2. Társulási típusok

Az adekvát szervezeti keretek kialakításának meghatározó szerepe van a társulások színvonalas működésében. Az önkormányzatok kapcsolatának intenzitására, a döntési szint változására, új jogalany keletkezésére, a társulás egy-vagy többfunkciós jellegére tekintettel *három közjogi társulási típus* bemutatása érdemel figyelmet. Tekintettel arra, hogy Németország valamennyi tartománya önálló törvényt szentel a községközi együttműködésnek, alapvetően a közös intézményi jellemzők megragadása a cél.

4.5.2.1. Önkormányzati munkaközösségek

A *községi munkaközösség* az együttműködés leglazább formájának számít, amely a legkevésbé érinti a résztvevő önkormányzatok önállóságát. Ebből kifolyólag úgy is tekinthető, mint az intenzívebb együttműködés előkészítő alakzata. Munkaközösség alapításakor a felek olyan írásos közjogi szerződést kötnek, aminek lényege, hogy az őket együttesen érintő kérdéseket megvitatják, tervezik, koordinálják és végül közös határozatba foglalják. Az utóbbinak nincs kötelező ereje az érintettekre nézve, mindössze ösztönző és ajánló hatással bír, ami összefüggésben van azzal a momentummal, hogy a községi munkaközösség nem eredményezi új jogi személy létrejöttét. Az alapító önkormányzatokon kívül munkájában részt vehetnek különféle intézmények, testületek, alapítványok, valamint a magánjog bármely természetes vagy jogi személye. Az érdekeltek mind szélesebb körű részvétele garantálja, hogy a munkaközösség be tudja tölteni célját és a párhuzamos fejlesztések, a pazarlás kiszűrésével optimális irányba tudja befolyásolni a településüzemeltetést és -fejlesztést. Feladatköre bármely helyi önkormányzati ügyet felölelheti, hiszen a párbeszéd folytatása valamennyi együttműködőnek érdeke.

E formáció létrejöttéről rendszerint elég tájékoztatni a törvényességi felügyeleti hatóságot. A munkaközösségek is fel szokták állítani szerveiket, a tagok gyűlését, egy munkabizottságot a koordinációt igénylő feladatok felmérésére, előkészítésére, valamint elnököt és ügyvezetőt választanak. Mindezt annak dacára, hogy a törvények kizárják feladatoknak és hatásköröknek e társulásra ruházását (Kunze, V. 1992).

4.5.2.2. Közjogi megállapodások

Lényegesen végrehajtás-centrikusabb típust képviselnek az önkormányzati autonómiát még mindig maximálisan tiszteletben tartó ún. *közjogi megállapodások*. E forma azonban már nem csupán a tagok belső kapcsolataira hat alakítólag, de létesítésének követ-

kezményei mindenkivel szemben jogerővel bírnak. Jogi személyiséggel rendelkező új szervezet ezúttal sem születik, mivel a közjogi megállapodás azzal karakterizálható, hogy egyik tagja átveszi a többi önkormányzat egy vagy több, de mindenképpen egymással összefüggő feladatát és ellátja azokat. A másik alternatíva szerint engedélyezi számukra valamely működő intézménye közös használatát. Tehát ebben az esetben szükség van egy ún. teljesítő önkormányzatra, egészen pontosan egy „központi helyre”, amely a feladatok átvállalásához szükséges feltételekkel rendelkezik. A megállapodás tárgya többnyire valamely igazgatási vagy szolgáltatási feladat közös megoldása, ami gazdaságos, költségtakarékos feladatteljesítést eredményez. Közös önkormányzati fejlesztések ugyancsak előfordulnak ebben a jogi keretben.

A közjogi megállapodások *tagjai kizárólag önkormányzatok lehetnek*, mivel az ellátott feladatok kifejezetten a képviselő-testületi kompetenciába tartoznak. A társulásban résztvevő önkormányzatokat bizonyos kérdésekben meghallgatási, illetőleg egyetértési jog illeti meg. Néhány német tartomány gyakorlata említésre érdemes, ahol a törvények lehetővé teszik, hogy a tagok felhatalmazzák a teljesítő községet az általuk alkotott teljes közigazgatási területre érvényes rendeletalkotásra. E jogosultság rendszerint az intézmények igénybevétele módjának szabályozását érinti (Zielke, B. 1993).

4.5.2.3. Céltársulások

A harmadik önkormányzati társulási típus a *céltársulás vagy célszövetség*, melyet történeti fejlődésében már megismertünk. Ez az intézmény azonban meglehetősen gyakori a nyugati demokráciákban, tehát nem csak német területen. Hasonlóképpen fellelhető a céltársulás *Spanyolországban*, ahol a településstruktúra történelmi távlatokban érintetlen maradt. Ott a tagközségek által átruházott, valamint térségi feladatok ellátására hivatott mindenekelőtt a szennyvíztisztítás, szemétszállítás és ártalmatlanítás, továbbá az egészségügy területén. *Franciaországban* a mintegy 12 000 egy- és 2000 többcélú céltársulás alapvetően hozzájárul az elaprózott településszerkezet okozta problémák áthidalásához. *Ausztriában* sem éri el a községek 90%-ának népességszáma a kívánatos 5000 főt, ezért az önkormányzatok ezen a helyzeten ott is igazgatási közösségek és céltársulások alapításával javítanak, főként a vízellátás, a szennyvíz- és hulladékkezelés, valamint a helyközi tömegközlekedés lebonyolítása területén (Seele, G. 1991).

A céltársulás abban tér el az eddig elemzett két típustól, hogy *ipso iure önálló jogi személy*, de nem területi köztisztület. S ebben az értelemben szervezeti és jogi szempontból önállósul az alapítóktól. Feladatait saját felelősségére teljesíti, mivel a ráruházott hatáskör teljes egészében, nem csupán végrehajtásában száll rá. Ennek következtében az

átadó egészében szabadul feladatellátási kötelme alól, hiszen az új szerv feladathordozóvá válik. Ez az elem indokolja, hogy a *törvényességi felügyelet az átlagosnál több jogosultságot kapjon* a célszövetségek tekintetében, ami abban nyilvánul meg, hogy egyfelől a társulási megállapodás a jóváhagyásához kötött, másfelől a megállapodást a felügyeleti szervnek hivatalos lapjában közzé kell tennie. E konstitutív aktushoz kötődik a társulás létrejötte. Külön is hangsúlyozni kell a nyilvánosság tájékoztatásának momentumát, hiszen ezúton szerez tudomást az állampolgár az ő szempontjából is lényeges ügyek illetékességének módosulásáról. Céltársulás esetében primer és szekunder tagok között szoktak különbséget tenni. Primer tagoknak minősülnek a közjogi jogalanyok, községek, városok, járások, megyék, sőt más önkormányzati társulások és alapítványok is. Míg másodlagos résztvevővé a *magánjogi jogalanyok* (akár természetes, akár jogi személyek) *válhatnak, feltéve ha ez a feladat(ok) teljesítését előmozdítja és a köz érdekeit nem sérti*. Az utóbbiak részvételét a társulási törvények minden esetben limitálják, ami abban áll, hogy a közgyűlés összes szavazatának felénél vagy kétötödénél kisebb arányban lehetnek jelen a szervezetben (Zielke, B. 1993).

Céltársulás létrejötte nem csak a felek szabad akaratán alapulhat, de kötelező jelleggel is elrendelheti megalakítását a törvényességi felügyeleti szerv, rendszerint kötelező önkormányzati feladatok teljesítésére. Kivételként *Észak-Rajna-Vesztfália és Brandenburg* tartományokban arra is lehetőség nyílik, hogy fakultatív feladatokra is elrendeljék kötelező megalapítását. Amennyiben valamely fakultatív önkormányzati feladat hatékony ellátása csak közös feladatvégzés útján garantálható vagy pedig ily módon a teljesítés lényegesen gazdaságosabb és célszerűbb, úgy a *belügyminiszternek* – egyetértésben az illetékes ágazati miniszterrel – *jogában áll rendelet kibocsátásával a feladatot önkormányzati kötelező feladattá nyilvánítani*, ha az ügy sürgős ellátását a köz érdeke indokolja. Az önkormányzatok szabadsága addig terjed, hogy a maguk számára kiválasszák az együttes feladatellátás törvényadta szervezeti formáját. Tehát eldönthetik a társulás típusát. Figyelemre méltó, hogy ilyenkor konkrét esetben hozott egyedi intézkedésre kerül sor, amelynek során az érdekelt önkormányzatokat meghallgatják, de a jogalkotó törvény helyett megelégszik a miniszteri szintű jogszabállyal. A baden-württembergi szabályozás tételesen felsorolja a kötelező önkormányzati feladatkörbe vonható intézményeket és üzemeket. Így a helyközi tömegközlekedést, a rekreációt, a távhőszolgáltatást, az ivóvízellátást és a szennyvízelvezetést és tisztítást nevesíti, mint stratégiai feladatcsoportokat.

Kötelező társulás létesítésének alapesete tehát a kötelező feladatokra vonatkozik, amelynek eljárása szerint a törvényességi felügyeleti szerv időt tűz az érintett önkor-

mányzatok számára, amely alatt szabad akaratukból megalakíthatják a céltársulást. Az idő eredménytelen eltelte után azonban a felügyeleti szerv kompetenciájába tartozik a társulás megalapítása, amivel egyidejűleg a társulási szerződést maga bocsátja ki. A felek számára azonban lehetőséget kell adni álláspontjuk szóbeli kifejtésére. *A német demokrácia-felfogás azt is elbírja, hogy az eddig vázoltak szerint a felügyeleti szerv egy bizonyos kötelező feladatot egy már létező céltársulásra ruházzon vagy pedig meghatározott kötelező ügy teljesítése végett valamely önkormányzatnak fennálló társuláshoz csatlakozását elrendelje.* Ha a kényszertársulás elrendelésének feltételei megszűntek a felügyeleti szerv feloszlatja a társulást, tehát az nem örök időkre szól. A *törvényi céltársulás* a kötelező társulás másik olyan válfaja, amikor kifejezetten a törvényhozó van felhatalmazva arra, hogy fakultatív önkormányzati feladatok vonatkozásában törvénnyel rendelje el az együttes teljesítést. Baden-württembergi sajátosság az is, hogy amennyiben a községek célszövetséget olyan feladatra létesítik, amelyet az állami szervek utasításaihoz kötötnen kell ellátniuk, a társulás megalakításához nem elegendő a törvényességi felügyeleti szerv hozzájárulása, szükséges az ágazati szerv egyetértése is. Ezen önkormányzati ügyek egyébként ágazati szakmai szempontból általánosan felügyeltek.

E szervezeti formát indokolt igénybe venni hosszú távú közös feladatellátásnál, nagyobb tökeigényű közös beruházás megvalósításához, valamint ha a társulás olyan súlyú feladathordozóvá válik, mely saját apparátus fenntartását és jogi személyiséget is igényel. Az elkülönült szervezet léte önmagában költségesebb társulási típust feltételez, mint a munkaközösség vagy a közjogi megállapodás. Praktikus okokból kifolyólag, tehát a feladatellátás különösen hatékony és költségtakarékos igényére tekintettel a célszövetség az alábbi területeken ajánlott (Rothe, K.-H. 1991):

- szennyvíztisztítás,
- ivóvízellátás,
- vágóhidak fenntartása,
- helyközi tömegközlekedés tervezése, finanszírozása és biztosítása,
- nép főiskolák működtetése,
- önkormányzatok közös takarékszövetkezete,
- kórházfenntartás,
- sportlétesítmények építése és fenntartása,
- alapfokú oktatás,
- adatfeldolgozás,
- energiaellátás,
- állati hulladékok megsemmisítése,

- völgyzárógát működtetése,
- természetvédelmi terület/park fenntartása,
- útépités,
- mező- és erdőgazdálkodási feladatok stb.

A céltársulás komolyságát reprezentálja, hogy nem csupán a tagokból álló társulási gyűléssel kell rendelkeznie, hanem a társulás elnökét, illetve vezetőjét is meg kell választania, aki csak a résztvevő önkormányzatok valamelyik főhivatású hivatalnoka, tehát szakelem lehet. Ő felelős a társulás folyó ügyeinek viteléért, vezeti apparátusát, ha létrehozták, továbbá képviseli a szervet bírósági és peren kívüli eljárásokban. Több tartományi törvény megengedi tanácskozási jogú vagy döntési jogkörrel rendelkező bizottság vagy igazgatótanács létesítését, melynek tagjait vagy a közgyűlés választja saját kebeléből, vagy a tagönkormányzatok delegálják a képviselők közül. A gyakorlat azt mutatja, hogy a társulási gyűlés mellett egy tanácsadó szervet is rendszeresítenek a célszövetség munkájának segítésére alapvetően a kellő szakértelem biztosítása érdekében. Tehát e szerv tagjai függetlenek a társulásban résztvevőktől. A közgyűlés nyilvánvalóan a tagok képviselőiből áll, akik akadályoztatásuk esetére kötelesek helyettessel rendelkezni. *E képviselők általában a küldő önkormányzat utasításaihoz kötötten végzik tevékenységüket.* A működési elvek teljességéhez hozzátartozik, hogy a társulási gyűlés ülései nyilvánosak. Éppen ezért a tagönkormányzatok felelősek azért, hogy az ülés helyét, idejét és napirendjét helyben a közvéleménnyel megismertessék. Természetesen az önkormányzati szabályok szerinti zárt tanácskozás elrendelésére is mód van.

A magyar szabályozástól meglehetősen idegen jellemzője a célszövetségeknek, hogy *rendeletalkotási jog* illeti meg őket, mégpedig igen sajátos módon, a résztvevő önkormányzatok közigazgatási területének összességére. Ebben a rendeletben elsődlegesen a közös intézmények működését szabályozhatják és a közszolgáltatások használatáért fizetendő díjakat, valamint a tagi hozzájárulásokat állapíthatják meg. Valamennyi német Landnak a kommunális együttműködésről szóló törvénye a társulások minden válfaja tekintetében *kizárja a helyi adókivetés jogát*. A részes önkormányzatok hozzájárulását többféleképpen szabályozzák. *Rajna-Pfalzban* például az önkormányzati felügyeleti szerv jóváhagyásához kötött annak mértéke, *Baden-Württembergben* a fizetendő hozzájárulást bontani kell az igazgatási kiadások és a vagyon működtetését szolgáló kiadások szerint. *Észak-Rajna-Vesztfáliában* pedig a célszövetség működéséből húzott haszon mellett javasolt a községek adóerő-képességének figyelembevétele a hozzájárulások mértékének rögzítésénél.

Az eddig vázoltak kiválóan tükrözik, hogy a német jog mennyivel tágabb működési teret enged az önkormányzatok törvényességi felügyeletét gyakorló szerveknek, mint a magyar. A céltársulás feladatterületének módosítása és a szerv felosztása ismételtelen olyan területek, melyek vonatkozásában a helyi közösség, az állampolgárok érdekeit az állam szervének kell szigorúan megjelenítenie. Tehát, ha adott társulás a feladatkörében akar változásokat véghez vinni, ehhez a törvény szerint a tagok egyhangú szavazatára van szükség. Ennek hiányában vagy ha a tagok nem jutnak dűlőre egymás között, a felügyeleti szerv joga a döntés. *A társulás felosztása* elvitathatatlan joga a tagönkormányzatoknak, de *a felügyeleti szerv hozzájárulása nélkül érvénytelen*. Az utóbbi pedig megkívánja nyomós indok felhozatalát, csakúgy mint bármely tag kilépési szándéka esetében. Ilyenkor a közösség érdekét az állam képviselője alaposan mérlegeli.

A német önkormányzatok is arra törekednek, hogy lehetőleg önállóan lássák el feladataikat. Ilyenkor fennáll a reális veszélye annak, hogy más igazgatási alanyok, mint a tartomány vagy a járás kiterjesztik kompetenciájukat a nem kellő hatékonysággal és szakértelemmel végzett feladatokra. A járásnak megvan ugyanis az a lehetősége, hogy a *járási gyűlés kétharmados szavazattöbbséggel elvitasson községi feladatokat*, amihez a felügyeleti szerv egyetértését meg kell szereznie. Vagyis a helyi feladatokat magukhoz vonhatják, ha a községek nincsenek abban a helyzetben, hogy a lakosság igényeinek megfelelően tevékenykedjenek (Cronaue, U. 1992). A rengeteg kontrolláló és garanciális elem beépítése eleve arra igyekszik sarkallni a településeket, hogy inkább a maguk választotta és meghatározta együttes feladatmegoldásnak tulajdonítsanak elsőbbséget az államilag kívülről vezérelt alternatívával szemben. Vagyis nem minden a pénz, léteznek másfajta még mindig demokratikusként felfogható társulásra ösztönző eszközök. Ezek alkalmazása azonban feltételezi az egész társulási rendszer koncepcionális felépítését, ami egyelőre hiányzik a magyar közigazgatási jogból.

Java slatainkat a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló törvény módosításához de lege lata összegezzük:

- a) Ha valamely önkormányzat képviselő-testülete döntést hozott körjegyzőséghez vagy társuláshoz történő csatlakozásról vagy ilyen szerv alapításáról, azt csak alapos indok előterjesztése esetén vonhassa vissza. Az indok jogosságáról a közigazgatási hivatal legyen jogosult dönteni a lakosság és a közigazgatás általános érdekeire figyelemmel, amit pozitív esetben hozzájárulása megadásával, negatív esetben megtagadásával juttat kifejezésre. Amennyiben a társulási megállapodást az önkormányzatok polgármesterei aláírták és az létrejött, a visszavonás joga valamennyi résztvevő számára megszűnik. Ilyenkor célszerűen és törvényes módon

a kilépésre vonatkozó szabályok lépnének hatályba. – A rendelkezés bevezetését sürgeti a sok felelőtlen önkormányzati döntés és az azokkal a többi félnek eddig okozott anyagi és eszmei kár felmerülésének jövőbeli elkerülése.

- b) A társulások létrejöttét előmozdítaná egy olyan törvényi opció, hogy amennyiben adott társulás leendő tagjai szándékukat kinyilvánították a közös szerv létrehozatalára és a résztvevők köre is egyértelműen tisztázott, de egyéb kérdésekben megállapodni nem tudnak, a közigazgatási hivatalhoz fordulhassanak a társulási szerződés vitatott pontjainak megállapítása érdekében. Ehhez nélkülözhetetlen lenne a felek szóbeli meghallgatása, ami után azonban a hivatal döntéséhez kötve lennének.
- c) Ésszerű lenne a társulás legfajsúlyosabb típusa, a jogi személyiségű társulás tekintetében a rendeletalkotás jogának lehetőségét megadni több önkormányzat közigazgatási területére kiterjedő hatállyal. A rendelet kibocsátást tárgykörei szerint lehetne korlátok közé szorítani.
- d) A jogi személyiségű társulás életképességének megerősítése érdekében nélkülözhetetlen, hogy önálló feladathordozóvá válhasson, tehát a tagönkormányzatok szabaduljanak a társulás által ellátott feladataik kötelme, illetőleg az ellátásuk felelőssége alól, s a közigazgatási hivatal törvényességi munkájának célpontjává ki-fejezetten a társulás váljék.
- e) A jogi személyiségű társulást feltétlenül meg kellene nyitni a magánjogi jogalanyok részvétele előtt, amit limitált módon lehetne szabályozni. Első nekifutásra valószínűleg megfelelő lenne, ha a társulási tanács szavazatszámából kétötödöt, esetleg egyharmadot birtokolhatnának a nem önkormányzati szereplők. Ebben a kérdésben érdemes lenne tapasztalatokat gyűjteni, majd azok tükrében finomítani a szabályozást.
- f) A kötelező társulás, illetve kötelező körjegyzőség bevezetése a tudományban egyre kevésbé vitatott. Ennek komoly előfeltétele az Alkotmány módosítása vagy új Alkotmány elfogadása. Mégis sürgetőnek nevezhető a kötelező önkormányzati feladatok vonatkozásában, hogy egyedi esetekben a közigazgatási hivatal megfelelő határidő kijelölésével felszólíthassa az érintett településeket társulás megalakítására, ha azt a lakosság érdekei alátámasztják. Az idő eredménytelen eltelte után helyettesítő intézkedés formájában létrehozna a társulást, vagyis pótolná a felek akaratát a társulási megállapodás kibocsátásával, benne a tagok és feladatok megjelölésével.

- g) Úgyszintén a törvényes állapot fenntartását támogatná, ha társulás vagy körjegyzőség feloszlata, illetőleg tagjának kilépése esetén a közigazgatási hivatal közbeléphetne, s amennyiben a közérdekkel ellentétesnek ítélné azt, akkor a körjegyzőség kijelölésére, illetőleg a kötelező társulásra vonatkozó szabályok szerint járhatna el, feltéve hogy a társulásban intézett ügyek a kötelező kategóriába tartoznak. Természetesen a kiválni szándékozó önkormányzatnak jogot kell kapnia arra, hogy bizonyíthassa, az addig együttesen ellátott feladatokat a jövőben gazdaságosan és megfelelő szakértelemmel teljesíteni tudja, illetőleg milyen más módon gondoskodik azokról (pl. a gazdasági vagy a nonprofit szféra bevonásával).
- h) A kisebbség érdekeinek védelmére is beépíthetők szabályok a törvénybe. Módot lehetne adni a társulásnak arra, hogy a felek szerződésben vállalhassák a közigazgatási hivatal bevonását bizonyos részvételi vagy döntési jogoknak társulásbeli gyakorlásába. Hasonlóképpen azoknak a tagoknak, akik a szavazatok legalább egyharmadát birtokolják a társulási tanácsban, legyen joguk a felügyeleti szervhez fordulni a tanács sérelmes határozataival szemben és annak döntését kérni.

5. AZ ÖNKORMÁNYZATI TÁRSULÁS AZ ELMÉLET ÉS A GYAKORLAT TÜKRÉBEN

A dolgozat témája az önkormányzati integráció, ami egyrészt jelent egyesülést, másrészt egységesülést és együttműködést. Tehát a történeti tapasztalatok börtökében az integráció szűkebb értelmezésben a községi vagy ritkábban a városi státus elvesztésével járó állami aktus és konkrétan községegyesítés vagy községek összeolvadása, valamint városhoz csatolás formájában érhető tetten. Integrációnak tekintjük tágabb értelemben azt a közigazgatás-szervezési döntést is, melynek eredménye nem érinti a település közigazgatási rangját, de a municípium feladat- és hatáskör-gyakorlásának szervezeti jellegét és módját, kisebb részben illetékességét módosítja. Az utóbbinak a közigazgatás felépítésének és intézményrendszerének függvényében sokféle megnyilvánulási formája lehet, melyek mindegyike az alapfokú, kivételesen a középfokú közigazgatás méretbeli, szakmai és szervezeti optimalizálásának megoldásait közvetíti. Idesoroljuk az alábbiakban vizsgálandó körjegyzőséget, társulást és városkörnyéki igazgatási modellt. Az integráció szűkebb fogalmát a magyar önkormányzati rendszer elmúlt tíz éve annullálta (2. táblázat), a történelmi folyamat megfordult és új községgé alakulások tömegét hagyta jóvá az állam. Bár a legújabb reformtörekvések arra utalnak, hogy e téren szigorítás veszi rövidesen kezdetét.

5.1. A társulás fogalmi megközelítése és az alkotmányi szabályozás nemzetközi gyakorlata

Hazánkban az önkormányzati együttműködések fejlődésének legnagyobb akadályát a jogintézmény koncepcionális tisztázatlansága és szabályozatlansága képezte hosszú időn keresztül, ami nem kevéssé a magyar társulási tradíciók hiányának volt köszönhető. A jövő útjának kijelölése érdekében segítségünkre lehet a nyugat-európai alkotmányok szabályozási gyakorlatának áttekintése, illetőleg a községközi együttműködéssel kapcsolatos felfogásbeli különbségek tisztázása.

Az önkormányzati társulás tehát olyan közjogi testületnek tekintendő, amelyben önkormányzatok és önkormányzati társulások, bizonyos esetekben kiegészülve a köz- és magánjog egyéb alanyaival, egyesülnek valamely meghatározott kommunális feladatok együttes teljesítésére.

A sok kisközséges önkormányzati struktúrájú országok mint hazánk is – kénytelen szembenézni azzal a ténnyel, hogy noha a rendszer messzemenően eleget tesz a demokrácia elvének, ellentmond a hatékony és szakszerű közigazgatás követelményének.

A társulási szabadság léte tehát az önkormányzatok *elégtelen közigazgatási erejével magyarázható*, közigazgatási erőn értve az önkormányzatok azon képességét, amely a számukra törvényben megszabott feladatok teljesítéséhez mint saját személyi, tárgyi és pénzügyi kondíciói rendelkezésükre áll. Ezen belül a külső közigazgatási erő a polgároknak felkínált szolgáltatások mennyiségét és minőségét takarja, míg a belső közigazgatási erő a közigazgatási apparátusnak a felszereltségét, vagyis képzettségét és teljesítőképeségét fogja át (Donhauser, P. 1970). S mivel az állampolgári jogegyenlőségből levezethető, hogy minden magyar polgárt – bármely önkormányzat területén is legyen lakóhelye – megilleti a közszolgáltatások azonos színvonalú igénybevételének a joga, továbbá a települési önkormányzatok méretüktől, közigazgatási erejüktől függetlenül ún. kötelező feladatok [önkormányzati törvény 8. § (4)] teljesítésére kötelezettek, a szakszerű és gazdaságos közigazgatás működéséhez fűződő érdek szükségképpen összekapcsolódik a településközi együttműködés intézményrendszerével. S noha a magyar önkormányzati rendszer Európa talán legliberálisabbika, a politikai argumentumok mellé oda kell helyeznünk a hatékony közigazgatás követelményét. Az utóbbit Európa számos országában területi reformok végrehajtásával foganatosították, míg más államok az interkommunális együttműködés gazdag tárházának intézményesítésével szereznek neki érvényt. Nálunknál gazdagabb országok helyezik a demokrácia elve elé a takarékosági megfontolásokat és a nemzetgazdasági érdeket, amikor önkormányzati intézmények és létesítmények közös alapításáról és üzemeltetéséről, valamint igazgatási tevékenység integrált végzéséről van szó.

Az önkormányzatok társulási szabadságának hatályos alkotmánybeli szabályozása jogi természetének megítélésében eltérő álláspontokkal találkozhatunk. Egyértelműen alapjogi természetűnek kell tekinteni az Alkotmány 42. §-ában foglaltakat, miszerint „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.” Ezzel szemben erősen vitatható az a szakmai vélemény, amely a társulás jogát az önkormányzatok alkotmányos alapjogának tekinti. Egyet kell viszont értenünk Ádám Antal (1993) okfejtésével, amely bizonyítja, a helyi képviselő-testület alkotmányban taxatív felsorolt ún. alapjogai – köztük a társulási szabadság – nem tekinthetők nemzetközi jogi és így alkotmányjogi értelemben vett alapjo-

goknak, legfeljebb a *képviselő-testület hatásköri alapjogainak*. Az indoklás szerint alkotmányos alapjogok alanya csakis ember vagy emberi közösség lehet, s bár valamilyeni képviselő-testület emberekből áll, az Alkotmány 44/A. §-ban felsorolt jogok nem a képviselő-testületi tagok emberi minőségéből fakadnak, hanem a közhatalmi szervet jogosítják.

A nyugat-európai alkotmányokat áttekintve (Kovács I. 1988, 1990) megállapítható, hogy sem az önkormányzati rendszereknek, sem pedig azon belül a társulási jognak egységes metodika szerinti szabályozása nem fedezhető fel bennük. S miután az önkormányzat képében a polgár elsőként az államot azonosítja és ragadja meg, ezek az alkotmányok az önkormányzatokat állami szerveknek tekintik.

Az önkormányzatok feladat- és hatáskörének meghatározását illetően rendszerint egy generálklauzulával operálnak. Így például a *német alaptörvény* akként rendelkezik, hogy a községek számára biztosítani kell azt a jogot, hogy a helyi közösség ügyeit a törvények határain belül saját felelősségük alapján szabályozzák. Akadnak azonban kivételek, mint például az *osztrák alkotmány*, amely – ha nem is tételelesen de – az alapvető feladatcsoportokat kiemelve különbséget tesz saját és átruházott, vagyis állami megbízásból teljesített hatáskörök között. E kategorizálás – többek között – a kötelező társulások létrehozatala szempontjából jut a későbbiekben. Fő szabályként az alkotmányok önálló feladatteljesítésre jogosítják az önkormányzatokat, amihez képest a társulás jogintézménye az önállóság részleges feladásában nyilvánul meg. Vagyis kivételes szabályként jelentkezik.

Tehát a mérleg másik serpenyőjében szükségképpen ott találjuk, hogy az önkormányzati társulások alakítása sérti egyfelől a demokrácia elvét, mert hiszen ekkor önkormányzati feladatoknak nem törvényi átruházásáról van szó, hanem képviselő-testületek általi pusztá delegációjáról, másfelől bizonyos esetekben a feladatteljesítésért viselt felelősség áthelyeződésével jár együtt. Mindezek a tényezők azonban együttesen sem jelentenek akkora veszélyt az önkormányzatokra, mint adott hatáskörök teljes elvonása a dekoncentrált igazgatás javára vagy pedig elhanyagolásuk, nem teljesítésük az önkormányzatok részéről. Ezzel összefüggésben figyelemre méltó és garanciális jellegű rendelkezése ugyancsak az osztrák alkotmánynak, hogy a szövetség és a tartomány a községek feletti felügyeleti jog gyakorlása során ellenőrzi, az önkormányzatok teljesítik-e a törvényesen rájuk ruházott feladatokat. A magyar önkormányzati törvény mind ez ideig nem állapította meg annak konzekvenciáját, ha valamely önkormányzat nem látja el kötelezően megállapított, vagyis alapfeladatait. Illetőleg, ami legalább ekkora

baj, hogy a törvényességi ellenőrzés nem terjed ki a feladat tényszerű és minőségi teljesítésének kontrolljára.

Konkrétan az önkormányzatok társulási szabadságáról a nyugat-európai alkotmányoknak egyik hányada rendelkezik csak, így az osztrák, a belga, a görög, a holland és a spanyol. A német alkotmányjogászok értelmezése szerint, a német alaptörvény 28. cikke 2. bekezdésében említett és önkormányzati joggal felruházott községsszövetségek nem a mi fogalmaink szerinti, illetőleg nem a településközi együttműködés kategóriájába tartozó társulásokat takarják, hanem a német járásokat, melyeket a német jog quasi községsszövetségekként fog fel. Ennek ellenére uralkodó vélemények szerint a német önkormányzatok társulási joga, ha nem is közvetlenül, de közvetetten feltétlenül levezethető az említett törvényhelyből (*Hesselberger, D. 1988*).

A legelmélyültebb szabályozással az *osztrák alkotmány* „Községsszövetségek megalkotása, engedélyezése, szervezete” című 116/A. cikkében találkozhatunk. Tudni kell azonban, hogy Ausztriában az önkormányzatok (ottani szóhasználatul községek) integrációjának hét válfaja alakult ki: az önkéntes és kötelező községsszövetség mellett az önkéntes, valamint a kötelező igazgatási társulás, az önkéntes és a kötelező községegyesítés, tovább a polgári jogi társulás.

Visszatérve a községsszövetségekre, azt öt bekezdésből álló önálló cikk szabályozza, amely szerint a községek csakis saját hatáskörükbe tartozó feladatokra, tehát a megbízás alapján teljesített államiakra nem alapíthatnak községsszövetséget. Fontos kiemelni, hogy a megállapodás érvényességéhez a felügyeleti hatóság engedélye szükséges. Attól függően, hogy az interkommunális együttműködés tárgyának hatásköri szabályozása melyik szinten történik, mind a szövetségi, mind a tartományi törvényhozás „A célszerűség érdekében... előíranyozhatja községsszövetség alakítását, ezzel azonban nem veszélyeztetheti a községek mint önigazgatási testületek funkcióját.” [116/A cikk (2)]. Ugyancsak itt olvasható e kényszerítő intézkedést némiképp enyhítő, de annak tartalmát kétségbe vonni nem tudó rendelkezés arról, hogy a végrehajtás során a részes községeket meg kell hallgatni.

Abból a szabályból, miszerint „Amennyiben a községsszövetségek a községek saját hatáskörébe tartozó ügyeit látják el, a szövetséget alkotó községeknek döntő befolyás biztosítandó a szövetség feladatainak ellátása céljából.” [116/A. cikk (3)], arra a következtetésre kell jutnunk, hogy ha a községsszövetség állami feladatokat valósít meg, akkor a dolog természetéből kifolyólag a felettes szervek részéről utasítható. Az alkotmány értelmében a községsszövetségekkel kapcsolatos további szervezeti kérdések (szö-

vetségi közgyűlés, a szövetség vezetője, községek csatlakozása és kiválása, az együttműködés felosztása) rendezése a tartomány és a törvényhozás hatáskörét képezi.

A gyakorlatban a községsszövetségek főként a kommunális szolgáltatások, az oktatás és az egészségügyi ellátás területén alakultak meg. Ellentétben a hatályos magyar szabályozással Ausztriában az alkotmány utal arra is, hogy a községek feletti állami felügyelet rendelkezései értelemszerűen vonatkoznak a községsszövetségekre is, ha azok saját, önkormányzati ügyeiket intézik [119/A. cikk]. Vagyis – mint az idézett paragrafusok összességéből egyébként is kitűnik – az osztrák alkotmányozó meglehetősen nagy hangsúlyt helyezett a társulási szabadság alkotmányos fékeinek szabályozására, az sem az önkormányzatiság tartamát, sem pedig az állam szuverenitását nem veszélyeztetheti.

A *belga alkotmány* „A tartományi és a községi intézmények” címet viselő fejezetében először is általános értelemben megfogalmazza a tartományok és a községek társulási szabadságát, majd a kisebb létszámú tanácsok védelmében kimondja az együttes ülések tilalmát [108. Cikk (3)–(4) bek.]. Ezúttal is megjelenik alkotmányi szinten a kötelező társulás alakzata, mégpedig két formában: „Városkörzetek és községsszövetségek törvénnyel hozhatók létre [1081 /B. cikk 1. § (9)]. Az osztrák megoldáshoz hasonlóan a szervezeti kérdések rendezése itt is törvényi szinten történik, s az állami kontroll olyannyira erőteljes, hogy a városkörzetek és községsszövetségek végrehajtó testülete elnökének megválasztása a király jóváhagyásához kötött.

Kiemelést érdemel, hogy a kötelező társulások választott tanácsa illetékességi területre nézve helyi „rendeletek és szabályzatok” meghozatalára jogosult, melyekre a törvényesség betartása érdekében a jogi normákra vonatkozó általános rendelkezések az irányadók (107. és 129. §). Végül a belga községsszövetségeknek ahhoz is joguk van, hogy egymással, illetve egy vagy több városkörzettel társuljanak, ezt azonban csak „törvény által meghatározandó módon és feltételekkel” tehetik, s együttes üléseket az ő tanácsaik sem tarthatnak. Ezzel a szabállyal végeredményben megjelenik az önkormányzati integráció második szintje is az alkotmányban.

A legújabb nyugat-európai alkotmányok sorába illeszkedő görög rendkívül szűkszavú a helyi öngazgatási testületek társulási szabadságát illetően, ami amúgy sem enged nagy mozgásszabadságot az önkormányzatoknak, minthogy „Törvény a helyi öngazgatási testületeknek kötelező vagy önkéntes szövetségeit hozhatja létre...” [102. cikk (3)]. Ezek funkcióját tervek kivitelezésében vagy szolgáltatások teljesítésében szabja meg. Szervezeti szempontból egy a városok és községek népességarányosan megválasztott képviselőiből álló tanácsot állít a szövetség élére. Megállapítható tehát, hogy a *görög alkotmány* tartalmilag egy kötelező társulási formáról rendelkezik.

A *Holland Királyság* alkotmánya VII. fejezetének már a címe is jelzi az ország sajátos természetföldrajzi helyzetét (Tartományok, községek, vízszabályozási társulatok és más köztestületek), ami a településközi együttműködések területén is speciális intézmény létrejöttét indukálja. Noha Hollandiában a parlament 1985-ben elfogadta a községsszövetségekről szóló törvényt, az alkotmányban – nemzetgazdasági jelentőségüknek megfelelően – csak a vízszabályozási társulatok nyertek szabályozást a 133. cikk harmadik bekezdésében, mégpedig kötelező társulásként: „Amennyiben eltérő törvényi vagy törvényen alapuló más rendelkezés nincs, a vízszabályozási társulatok létesítését és feloszlását, a feladataik és szervezetük szabályozását, beleértve az igazgatási szerveik összetételét is, a törvénynek megfelelő tartományi szabályrendelet állapítja meg.”.

A társulatok igazgatási szerveinek állami felügyeletére külön törvényi szabályok vonatkoznak, amit e szervek jelentősége mellett az állam érdekeinek maradéktalan érvényesülése iránti igény is alátámaszt.

Spanyolországban az alkotmány községcsoportokról beszél, melyek az állam területi szervezetének meghatározásában is helyet kapnak: „A tartomány saját jogi személyiséggel rendelkező, községcsoportokból álló helyi területi egység, amely állami feladatokat lát el.” [141. cikk (1)]. Ezen túl azonban az önkormányzati társulási jog rendezéséből mindössze annyit vállal fel az alaptörvény, hogy a községcsoportokat a tartomány különböző községei hozhatják létre, ami óhatatlanul magában foglalja azt a korlátozó szabályt, hogy csakis az egy tartományon belüli községek társulhatnak egymással.

A felsorakoztatott példákból meglehetősen nehéz az alkotmányi szabályozásra vonatkozó egységes következtetésre jutni, annyi azonban a társulási jog szabályozásából leszűrhető, hogy a nyugat-európai államok önkormányzat-felfogása igencsak eltér a túlzottan liberális magyartól, különösen pedig hatályos alkotmányunk természetjogi felfogásától. Ott ugyanis a „községek” kendőzetlenül az államszervezet részét képezik, s feladat- és hatáskörükben az állami decentralizáció jut érvényre, helyenként egészen konkrét megfogalmazásban. Ebből következően az önkormányzati társulási joggal kapcsolatosan megjelennek azok a technikák, melyek a társulási jog korlátait hangsúlyozzák.

Értelemszerűen azok az országok, melyek a 60-as és 70-es évek területi reformjának következetes végrehajtása nyomán nagy önkormányzati alapegységeken építik fel közigazgatási struktúrájukat, csak egy nagyon szűk sávban, esetleg az agglomeráció igazgatás tárgykörében érintettek a társulási jog szabályozásában. A sok kisközséges önkormányzati rendszerek, illetőleg azok az államok, melyeknek egyes tartományait jellemzi e struktúra, a társulási szabadság jogi kereteinek rendezését szinte kivétel nélkül

az önkormányzatközi együttműködés tárgyában hozott önálló törvényekkel oldják meg. Vonatkozik e megállapítás Németországra és Franciaországra is, ahol a különböző társulási formák az elaprózott településstruktúra okán kitüntetett szerepet játszanak, csakúgy mint Olaszországban. E három állam kiemelése szándékoltan történt, mivel ez az országcsoport e tények ellenére nem jelenítette meg alkotmányában a társulási szabadságot (Németország ebből a szempontból határesetnek számít), illetve annak korlátait, míg az alkotmányos szabályozásuk szempontjából elemzett államok rendszerint törvényi szintre utalták a részletesebb kodifikációt.

Sajnos a magyar törvényhozó az egész társulási problematika szabályozását tévesen annak az önkormányzati törvény indoklásában megfogalmazott elvnek rendelte alá, mely így szól: „A társulási szabadság nem eredményezheti a település önkormányzati jogainak sérelmét.”²¹ E jogelv fontos és követendő, de látni kell, hogy az interkommunális együttműködés bármely formációja igenis az önkormányzati jogok sérelmével jár, aminek valós korlátját az jelenti, hogy az nem mehet el az önkormányzatiság tartalmának kiüresedéséig. Az a kár azonban, amit egyes önkormányzati feladatoknak valamely integrációs forma keretei között történő együttes ellátása jelent, sokkal kisebb annál, mint amit adott feladat hiányos, szakszerűtlen vagy gazdaságtalan teljesítése okozna a társadalomnak. Nem új keletű a megállapítás, hogy *az önkormányzati társulások létezése az állami decentralizáció egyik potenciális esélyét hordozza magában.*

A társulás kérdéskörének részbeni, nem elégséges rendezése megtörtént az 1997-ben elfogadott, régen áhított társulási törvénnyel, amely legfőképpen az intézmény típusainak részletszabályait állapította meg. 1998-ban politikai konszenzus hiányában az új alkotmány megszületése megghiúsult, így elmaradt az a fontos politikai döntés is, amely a kötelező társulások intézményesítésének garanciális feltételeit az alkotmányba beépítette volna. Természetesen ebben az esetben sem lett volna megkerülhető a részletkérdések törvényi szintre utalása.

Véglegesen nem elvetett kérdés a Magyar Köztársaság korszerű alkotmányának megalkotása, ezért hipotetikusán a társulási jog szabályozásának mikéntjével foglalkoznunk kell. Az önkormányzatok társulási szabadságának az új alkotmány önkormányzati fejezetében, esetleg – az alkotmánykoncepció függvényében – a végrehajtó hatalmat szabályozó részében kétség kívül helyet kell kapnia. A szabadságjog megjelenésének jellege és részletessége döntést igénylő kérdés. Az állásfoglalás függ egyfelől az alkotmány egészének terjedelmétől, azaz, hogy a parlament a hatályos alkotmányt túlságosan is tehermentesítő kétharmados törvényeket beemeli-e az új alaptörvénybe, illetőleg, hogy az újabb európai alkotmányos gyakorlatnak megfelelően egy a társadalmi viszo-

nyokat részletesebben rendező alkotmányok sorába lép-e a magyar alkotmány. Másfelől döntő jelentőségű lesz, hogy az önkormányzati társulásokkal kapcsolatos alapvető koncepcionális kérdések megválaszolását az alkotmányozás előkészítője felvállalja-e. Így – többek között – a kötelező társulások akceptálását, valamint az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés állami felügyeletté szélesítését.

5.2. A kötelező társulás indokolhatósága

A magyar önkormányzati rendszert illetően politikusok és kutatók véleménye megegyezik abban, hogy annak jelenlegi formájában való létrejötte politikai szükségszerűség volt. Más vetületből viszont a maga több mint háromezer önálló helyi döntéshozójával hihetetlen atomizáltságot mutat és ellentmond az igazgatási, valamint a gazdasági racionalitásnak. Ebből kifolyólag mind többen fogalmazták meg a községközi önszerveződő készség törvényi ösztönzésének kívánatos voltát. Az önkormányzati törvénynek az 1994. évi LXIII. törvénnyel történt módosításában átvezetésre került e konstruktív javaslat, s a központi költségvetés azóta pénzügyi kedvezményekkel ösztönözheti társulás létesítését és működését. Noha e rendelkezés végrehajtásának koncepcionális megközelítése máig nem tisztázott – hacsak a felelősségnek az ágazatokra való áthárítását nem tekintjük ilyennek –, mindenképp előrelépést jelent a korábbi gyakorlathoz képest. Ez pedig azt jelentette, hogy például a több önkormányzat által közösen céltámogatásért benyújtott pályázatok az elbírálás során előnyt élveztek az egyéni pályázókkal szemben, azonban az ügy szépséghibája abban rejtőzött, hogy ez a szisztéma nem feltételezte és nem is követelte meg az együtt *pályázók* körében társulási megállapodás létrejöttét.

A területi reformok idején Nyugat-Európában is használatos volt a módszer, így például Ausztriában a községegyesüléseket egyszeri vissza nem térítendő támogatással, valamint kamatmentes kölcsönök nyújtásával is ösztönözték. Hasonlóképpen a rendszerváltás után az új német tartományokban az optimális méretű községi igazgatási alapegységek létrejötte nem kis részben a célzott anyagi juttatásoknak volt köszönhető. Társulások létesítése ösztönzésének sokkalta határozottabb módozatát jelenti a kényszer-társulás vagy kötelező társulás intézménye.

A kötelező társulás lehetőségét a politikai szféra jelenleg még mindig elutasítja, a szakma többsége viszont bizonyos korlátok közepette már hajlik rá. Holott a szakszerűen működő egységes közigazgatás megteremtésének szükségességét a széles felelősségű és hatáskörű önkormányzati rendszerünket alapul véve senki sem tagadhatja. Mielőtt tehát voksunkat egyik vagy másik oldalra letennénk, tárjuk fel az intézmény jogalapját!

A kötelező társulás jogi természetét tekintve kényszerintézkedés, amit – a nyugati demokráciákat alapul véve – az önkormányzatok törvényességi felügyeleti szerve vagy a törvényhozó foganatosít.

Kötelező társulás alapítása nyilvánvalóan szigorú alkotmányos és törvényi kereteket feltételez. Az örök kérdés, vajon az intézmény mennyiben érinti az önkormányzás magját, lényegét? Tagadhatatlan, hogy az intézményt azokban az országokban is élénk vita kísérte, amelyekben már meghonosodott. A probléma több nézőpontból közelíthető. Az alábbiakban megkíséreljük három egymással polemizáló álláspont ismertetését, elsősorban német szakirodalmi értékelésekre támaszkodva (*Stockmeier, J.* 1960).

- a) Az első a témával kapcsolatos állásfoglalás szorosan vett alkotmányossági és törvényességi szempontokat érvényesít. Amennyiben a kérdéses feladat, amelynek teljesítésére a kötelező társulás létrehozandó, az önkormányzatra ruházott és megbízás alapján teljesített állami feladat, akkor alkotmányossági aggály értelemszerűen nem merülhet fel, mivel az önkormányzáshoz való jog sértetlen marad. A képviselő-testület által önként vállalt önkormányzati ügyre vonatkozóan viszont egyetlen törvény sem engedi meg a felügyeleti szerv kényszerének alkalmazását, mert az vitán felül alkotmányba ütköző lenne – vallják az elmélet hívei. Így a kérdés már csupán az ún. kötelező, vagyis törvény szabta önkormányzati feladatok vonatkozásában vár tisztázásra, amelyek tekintetében kizárólag a teljesítés módját választhatják meg szabadon a községek. E feladatok mint a helyi közösség ügyei a német alkotmány már meghivatkozott 28. cikk 2. bekezdésének védelme alatt állnak, vagyis bármiféle velük szembeni állami beavatkozás kimeríti az alkotmányértés esetét.

Ha tehát adott községeket egészen konkrét együttműködésre kényszerítik, akkor óhatatlanul megvalósul az önkormányzáshoz való joguk magját alkotó gazdálkodási és személyzeti autonómiájuk sérelme, hiszen egy önálló jogalanyisággal bíró szervezetbe kényszerítés esetén e szerv alkalmazottait maga nevezi ki, illetőleg fenntartását hozzájárulás útján kénytelenek lesznek a társulás tagjai fedezni.

A bírálók rendszerint a nézet statikus voltát illetik kritikával, lévén az az önkormányzás jogát nem képes változásában, fejlődésében szemlélni, mereven ragaszkodik a törvények szövegéhez. Ezzel szemben a Német Szövetségi Alkotmánybíróság sokkal nagyobb rugalmasságról tett tanúbizonyságot, amikor egy iskolára létrehozott célszövetséghez történt kényszerű csatlakozást megengedhetőnek ítélte, mivel az oktatásügy állami felügyelet alatt áll Németországban.

- b) A másik végletet képviselve sok nyugati szerző abból indul ki, hogy az önkormányzás nem lehet öncél, az csakis az állampolgárok jólétének biztosítása szempontjából ismerhető el. E tény teljesítőképes önkormányzatokat igényel, ami a kisközségek esetén csak közigazgatási erejük megerősítése, azaz társulások révén valósítható meg. Ha az önkormányzatok e társulási kötelezettségüknek nem tesznek eleget, magatartásuk jogsértő, mulasztásukat a törvényességi felügyeletüket gyakorló hatóság kényszerrel alkalmazva, helyettesítő intézkedésként pótolja. E felfogás könnyen támadható, mivel az önkormányzati szférába történő állami beavatkozást egy túlzottan általános cél szolgáltatásban tenné lehetővé, ami a jogállami garanciák áthágásának veszélyével fenyeget.
- c) A problematika megnyugtató megoldását keresi a kötelező társulás azon értelmezése, melynek kiindulópontja szerint az önkormányzati jog lényegének megőrzése mellett az államnak rendelkeznie kell azzal a lehetőséggel, hogy be tudjon avatkozni a megfelelő önkormányzati feladat- illetve munkamegosztás kialakítása érdekében. E felfogás képviselői szerint ez a bizonyos beavatkozás éppen az önkormányzás lényegéből és céljából fakad, azaz az állam közbelépése mint bármely más alkotmányos alapjog védelme érdekében itt is megengedett. (A kényszerítő szabályozás egyébként a német önkormányzati jogba belefér, sőt annak inherens része, mert az alaptörvény 28. cikke 2. bekezdéséből levezethető.) Tehát nincs másról szó, mint hogy a mai idők kisközségei legtöbbször az önkormányzati társulás az egyetlen lehetősége arra, hogy funkcióképességét elérje, illetve azt megőrizze. Amennyiben a települések a szabad akaratnyilvánítás bázisán nem találhatnak egymásra, akkor az államnak kell őket lehetőségeikre figyelmeztetni. Az állam ugyanis a közigazgatás törvényességének őreként és a szociális jogállam keretei között felelősséggel tartozik polgárainak. Ebből következik, hogy adott esetben az *önkormányzatok közigazgatási tevékenysége ellen a törvényességi kontroll érvényesítéseképpen kifogást emel, ha az önkormányzatok nem teljesítik törvényben meghatározott kötelező feladataikat, mert arra önállóan nem képesek.*

A végső konklúzió szerint, ha az önkormányzati szférába történő állami beavatkozás nem hatalmasodik el és a községi önállóság csak bizonyos területeken és mértékben válik korlátozottá, akkor a kötelező társulás jogintézménye alkalmazható. A kistélepülések közigazgatási ereje pótlásának e módszere egyúttal garanciája a széles feladat- és hatáskör fennmaradásának, másfelől a szakszerűen működő alsó fokú közigazgatásnak (Becker, E. 1962). Mindezek alapján a kötelező társulás az önkormányzatok társulási szabadságát korlátozó olyan intézmény, mely az államszervezet egységéhez és az

önkormányzati autonómia megőrzéséhez fűződő érdek közötti egyensúly megteremtésére hivatott (Pfeil E. 1996).

Az utóbb taglalt nézethez kapcsolódóan néhány megjegyzés kívánczik ide. Az önkormányzatok jogállása többféle felfogásban szabályozható, de azon a tényen, hogy az önkormányzatok az államszervezet részét képezik, semmit sem változtat. Éppen ezért furcsa, hogy a magyar jogban tíz év óta nincs következménye annak, ha valamely önkormányzat a rá nézve kötelezően megszabott alapfeladatot nem teljesíti. E helyen a törvényességi ellenőrzés és felügyelet lényegi különbségét nincs mód elemezni, az azonban bizonyos, hogy az önkormányzati rendszer működésének optimalizálásához elengedhetetlen lenne a feladatteljesítés tényének és minőségének ellenőrzését megteremteni. A kötelező társulás intézményesítése úgyszintén megkövetelné a közigazgatási hivatalok ellenőrző tevékenységének ilyen irányú kiterjesztését.

Az említett joghézag azért is szembeűnő, mert a törvényalkotó nem volt következetes. Az Önkormányzati törvény zárórendelkezései között két esetben tette/teszi lehetővé az önkormányzatok életébe történő állami beavatkozást: „A közös tanács székhelyének képviselő-testülete nem tagadhatja meg, hogy a település körjegyzőség székhelye legyen.” [104. § (3)] és „A körjegyzőséghez tartozó községeket – ha az érdekeltek nem tudnak megállapodni – a megyei közigazgatási hivatal vezetője jelöli ki...” (105. §). Ráadásul e két törvényhely körjegyzőség kényszerű alapításának feltételeiről rendelkezett. A pontosság kedvéért amellet sem mehetünk el, hogy az Ötv.-nek a fővárosról szóló fejezetében is megjelenik egy kötelező társulási formáció. Ennek értelmében a főváros közgyűlése kifejezetten rendelet útján – törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján – kötelezővé teheti több kerületre vagy a város egészére kiterjedő társulás létesítését egyes államigazgatási hatósági ügyfajták intézésére. A 67. § (3) bekezdésben foglaltak azért nem vetnek fel alkotmányossági aggályokat, mert noha a főváros is, kerületei is települési önkormányzatnak minősülnek, a helyi jogalkotásban mégis lecsapódik a nagyváros igazgatási szervezetének kétszintűsége (Barabás Z.–Tiba Zs. 1995). Ez visszavezethető arra, hogy a főváros rendeletében felhatalmazást adhat a kerületi önkormányzatok számára részletszabályok rendeletbeli megállapítására.

Tehát megállapítható, a magyar törvényalkotótól, s így az önkormányzati törvény szellemétől sem idegen az állami kényszer alkalmazása, ha a közigazgatás működésének folyamatossága vagy más nyomós érdek indokolja.

Az Európa Tanács legmagasabb jogi dokumentumaként 1985-ben elfogadott A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában (1995) foglaltak is több tekintetben összecsengenek az eddig vázoltakkal, amit néhány kiemelt részlet jól illusztrálhat:

3. cikk „A helyi közösség iránti felelősséget általában azoknak a hatóságoknak kell viselni, amelyek a legközelebb állnak az állampolgárokhoz. A felelősség átadását más hatóságoknak a feladat természete, kiterjedése és a hatékonyság, gazdaságosság követelménye alapján kell mérlegelni.”

5. cikk (2) „A helyi öngazgatási szerv szolgálati feltételeinek olyannak kell lenni, hogy az érdek alapján magasan kvalifikált szakembereket alkalmazzon, megfelelő képzési, díjazási és előrelépési lehetőséget biztosítson számukra.”.

A helyi hatóságok társulási szabadságáról pedig az alábbiak fogalmazódnak meg a dokumentumban:

9. cikk „A helyi hatóságok felhatalmazhatók arra, hogy hatáskörüket gyakorolva együttműködjenek egymással és a jog keretein belül konzorciumot alakítsanak más helyi hatóságokkal közérdekű feladatok ellátása céljából.”.

A kötelező társulás jogintézményének szabályozása – akceptálása esetén – az önkormányzati autonómia védelmében bizonyos garanciális jellegű rendelkezések beépítését igényelné az alkotmányozótól. *A nemzetközi gyakorlat a kötelező társulás két alapvető válfaja között különböztet. Az egyik esetben – és ez a gyakoribb – az önkormányzatok feletti állami felügyeletet foganatosító szerv saját aktusával hozza létre kötelező önkormányzati vagy átruházott állami feladatokra nézve a kényszerszármazást, ha adott feladato(ka)t közérdekből haladéktalanul el kell látni. A másik esetben törvény erejénél fogva jön létre a kényszerű együttműködési forma rendszerint egy-egy fakultatív önkormányzati feladat megvalósulása érdekében. Ilyenkor a törvényhozót terheli a kötelezettség, hogy a társulás létrejöttének pontos feltételeit előírja.*

Az állami felügyeleti szerv hatáskörét képező konstitutív jogszabályhoz kötődik általában az érintett önkormányzatok meghallgatásának kötelezettsége. Egyes országokban ez kiegészül azzal a szabállyal, hogy az illetékes hatóság az ügy első fordulójában egy időtartamot szab meg a részes képviselő-testületek számára, amely idő alatt azok szabadon megalakíthatják a kérdéses feladatok teljesítését biztosító társulásukat. Ellenben az idő eredménytelen eltelte után a felügyeleti szerv létrehozza a kötelező társulást.

Mindkét változat mellett és ellen is szólnak érvek, de a feladat típusa alapvetően megszabja az alkalmazhatóság határait. A felügyeleti szerv intézkedése képezi a pragmatikusabb és rugalmasabb megoldást, mely azonban mélyebb beavatkozást enged az önkormányzati viszonyokba. A kényszerszármazás törvény általi alapításával ezzel szemben a törvényesség egyszerűbben garantálható, viszont e forma csak típusokban való gondolkodást tesz lehetővé.

Első ízben az önkormányzati törvény 1994. évi módosítását előkészítő eljárás során merült fel a kötelező társulás bevezetésének gondolata, majd elvetésre került. Véleményem szerint törvényességi szempontból nem volt védhető az az álláspont, amely szerint az együttműködés tárgyát képező feladat jellegétől függően (önkormányzati feladat vagy államigazgatási hatósági jogkör) a társulás elrendelésének joga a megyei önkormányzat, illetve a közigazgatási hivatal vezetője hatáskörébe került volna. A magyar önkormányzati rendszer egyik alaptétele, hogy a települési és a területív nyilvánított megyei önkormányzat között nem jöhet létre hierarchikus viszony. Ezen túlmenően is visszaszámított eredményezett volna, ha a megye kompetenciájába olyan jogkör került volna, amely jogi természeténél fogva állami kényszerintézkedés, és amely az állam-szervezet egységének megőrzését védelmezve az önkormányzati szférába történő állami beavatkozást testesített volna meg. Szakmai és törvényességi szempontból egyedül a törvényességi felügyeleti, illetőleg ellenőrzést végző szerv hatáskörébe értelmezhető egy ilyen jellegű intézkedés végrehajtása, mégpedig törvényben megállapított kötelező feladatokra, valamint államigazgatási hatósági hatáskörökre nézve.

5.3. Az önkormányzati társulások fejlődéstörténete az önkormányzati érában – Baranya megye példáján

5. 3. 1. Az alapfokú igazgatási körzetek változásának tendenciái

Az 1990-ben létrehozott önkormányzati rendszer az elemi települést tette a közigazgatás-szervezés alapjává. Tehát nem határozta meg az önkormányzattá válás minimum követelményeit, ami által a településstruktúra és a közigazgatás alapszintű szervezete egyelőre együtt mozog.

Az Ötv. felszámolta a korábbi integrációs csomópontokat, illetőleg az önkormányzatok együttműködését az önkéntes társulások alapjára helyezte, akkor amikor a finanszírozás és a politikai tényezők önállósulásra sarkalltak. Az önkormányzati rendszer hosszú ideig azt sugallta, a nemzetgazdaság egésze érzéketlen a költségtényezőre, a hatékonysági és a gazdaságossági elemre, hiszen az egyes települést korlátlan szabadság illeti meg annak eldöntésében, hogy kötelező és önként vállalt feladatait milyen szervezeti keretek között, saját településén vagy társulásban oldja-e meg.

Az átmenet időszakát kevésbé az önkormányzati együttműködések karakterizálták, semmint a dezintegráció folyamatos jelensége. A mindennapok történései azt bizonyították, hogy a korábbi évtizedek községegyesítéseinek megszüntetése mellett szaporod-

tak azok a testületi határozatok, melyek a frissen életre hívott körjegyzőségekből való kiválásokat deklarálták. Az elemzés lényeges kiindulópontját képezi a településállomány szerkezete. Tény, hogy az ezer fő alatti kis- és aprófalvak alkotják a magyar településállomány kb. 54%-át, miközben lakosságszámuk az ország népességének nem egészen 8%-át adja, s számuk növekvő tendenciát mutat. Az ezer lakosnál kisebb községek közel egyharmada (528) nem csatlakozott 1990-ben körjegyzőséghez. Az utóbbiak többsége nem az aprófalvas térségekben található, hanem ott ahol a legközelebbi nagyobb településtől való távolság, illetve a tradíciók hiánya önállóságra készítetett (Szigeti E. 1994).

A korábbi közös tanácsai múlt negatív tapasztalatai, továbbá a körjegyzőségbe tömörülés megfelelő állami ösztönzésének hiánya következtében, ezen integrációs forma népszerűsége nemhogy nőtt volna, inkább csökkent az idő előrehaladtával. A körjegyzőségek lassú felbomlásának leheztünk tanúi az önkormányzati rendszer első hat évében (5. táblázat). Így például 1991 és 1993 között számuk kb. 6%-kal (30), a hozzájuk tartozó települések száma több mint 8%-kal (129) csökkent. Az önkormányzatokat felügyelő Belügyminisztérium a folyamat megfordítása érdekében 1997-ben döntő lépésre szánta el magát. A körjegyzőségek központi állami támogatásának új rendjét dolgozta ki, ami a korábbi differenciálatlan alaptámogatásnak a társuló községek számától és a kiszolgált községek együttes népességszámától függően havonta folyósított fix összegű kiegészítésében jelentkezik. Az ösztönzőrendszer külön honorálja a nagyközségi és városi székhelyű körjegyzőségeket. Sőt a 2000. évi állami költségvetés a támogatásokat normatív alapra helyezte. Megállapítható, hogy ennek következtében a helyi közigazgatás alapegységeinek atomizálódási folyamata országos méretekben megállt, illetőleg a körjegyzőségek száma némileg gyarapodott is.

A képet árnyalja, hogy noha az alapfokú igazgatási körzetek számát sikerült feltornászni az 1991. évi szint fölé, a kiszolgált önkormányzatok száma jóval kevesebb. Azzal, hogy az 1991-es állapothoz képest a 2000-ben működő körjegyzőségekhez összesen 65-tel kevesebb önkormányzat tartozik, ismét az integrációs egységek diszperzitásának fokozódása irányába terelődik a folyamat. Ez a szakmai és hatékonysági optimumtól eltávolítja a helyi önkormányzati struktúrát. Egyes források szerint (Fürcht P. 2000) ráadásul léteznek a támogatás megszerzése érdekében alapított kvázi körjegyzőségek, amelyekben minden községnek van saját hivatala, s ezeket a körjegyző személye köti össze.

5. táblázat
*A körjegyzőségek, illetve a közös tanácsok és településeik számának alakulása
 1937–2000 között*

Év	Megnevezés	Száma	Települései	Település- állományból részarány	Átlagos településszám
		(db)	(db)	(%)	(db)
1937	Körjegyzőség	704	2 160	64,2	3,1
1948	Körjegyzőség	674	2 082	63,2	3,1
1950	Közös tanács	170	361	11,2	2,1
1973	Közös tanács	685	2 122	66,5	3,1
1985	Közös tanács	703	2 281	74,4	3,2
1991	Körjegyzőség	529	1 526	49,6	2,9
1993	Körjegyzőség	499	1 397	45,0	2,8
1997	Körjegyzőség	492	1 298	41,2	2,6
2000	Körjegyzőség	535	1 461	46,6	2,73

Forrás: Szigeti E. (1994.) 617. o., A Magyar Köztársaság Helységnévkönyve, Bp. 1997. 10. o. (saját számítás), Fürcht P. (2000) 535. o.

Hosszú ideje a körjegyzőségek több mint felét kettő, egynegyedét három önkormányzat alkotja. A 6 vagy annál több önkormányzatból álló igazgatási körzetek száma országos viszonylatban elenyésző. Az elaprózódás tendenciáját – különösképpen a tanácsrendszerrel való összehasonlításban – mégjobban kifejezésre juttatja a körjegyzőségek népességszámbeli megoszlása. E tekintetben egyértelmű a népességszám-csökkenés, hiszen az általános igazgatási körzetek mintegy felében mindössze 1000–2000 fő közötti lakosság ügyeinek ellátása valósul meg.

Igen kevés olyan körjegyzőségünk van, ahol az igazgatottak száma – az európai mércével mérve optimálisnak tekinthető – ötezer fő fölötti. Ezek döntő többségét azok az igazgatási körzetek adják, *melyeknek székhelye város*. Egy részük a korábbi község-egyesítés megszűntével önállóvá vált önkormányzatokkal alkot körjegyzőséget (pl. Balassagyarmat, Edelény, Lajosmizse, Zirc), másik hányaduk új várossá nyilvánítás következménye. Ha a körjegyzőségek és közös tanácsok, vagyis az alsó fokú igazgatási körzetek számának alakulását történelmi távlatokban összevetjük (1948 – a tanácsrendszer létrejötte előtti állapot, 1985 – a közös tanácsok hálózatának csúcspontja, 1993 az új körjegyzőségi struktúra kifejlődése) fontos következtetésre juthatunk: *A körjegyzőségek száma közel 200-zal, a körjegyzőségekhez tartozó települések száma mintegy 700-zal kevesebb a szakszerűen és hatékonyan működni tudó közigazgatás által meg kívánttól* (Szigeti E. 1994), (1. sz. melléklet).

Vizsgálatunk tárgyául a Dél-dunántúli régióban található *Baranya megyét* választjuk, ahol a 301 település (2000. január 1-jei állapot szerint) kifejezetten aprófalvas területi

szerkezetet tükröz, amelynek természetes szükséglete kellene, hogy legyen a községközi együttműködés (6. táblázat).

6. táblázat
A településhálózat néhány jellemzője megyék szerint, 1995

Megye megnevezése	100 km ² -re jutó település	Községek átlagnépessége (fő)
Baranya	6,7	558
Bács-Kiskun	1,4	2 184
Békés	1,3	2 499
Borsod-Abaúj-Zemplén	4,9	1 050
Csongrád	1,4	2 185
Fejér	2,4	2 083
Győr-Moson-Sopron	4,3	1 149
Hajdú-Bihar	1,3	2 222
Heves	3,2	1 651
Jász-Nagykun-Szolnok	1,4	2 408
Komárom-Esztergom	3,2	1 807
Nógrád	5,0	1 028
Pest	2,8	3 737
Somogy	4,0	776
Szabolcs-Szatmár-Bereg	3,8	1 508
Tolna	2,9	1 272
Vas	6,5	588
Veszprém	4,8	777
Zala	6,8	557
Összesen	3,3	1 306

Forrás: Szigeti E. (1997) 85. o.

Baranyában az önkormányzatok meghatározó hányada ezer fő alatti település, melyeknek a kötelező önkormányzati feladatellátás is közigazgatási és anyagi erőt meghaladó tehertétel. Mielőtt megkísérelnénk az önkormányzatok 1990 utáni történetét felgöngyölíteni, érdemes egy helyzetképet festeni a megelőző két történeti időszak alapfokú közigazgatási rendjéről.

A körjegyzőséget az 1871. évi községi törvény intézményesítette Magyarországon. A törvény végrehajtása és a körjegyzőségek megalakulása rendkívül vontatottan haladt. Az 1873-as Magyar Statisztikai Évkönyvben Baranya megye 15 mezővárossal, 340 faluval és 263 pusztával szerepelt. 1875-re létrejött a törvényben előírt körjegyzőségi és jegyzőségi struktúra, bár abszolút összefüggés nem mutatkozott a falvak népességszáma és a választott közigazgatási szervezet között. Baranyában 7 nagyközség, 348 kisközség alakult, az utóbbiak 71 körjegyzőségbe tömörültek az igazgatási feladatok megoldására.

Ez átlagosan 4,9 községet jelentett egységenként, s a legnépesebb körjegyzőség 15 községből állt (7. táblázat). Feltűnő volt ebben az időben, s némi bizonytalanságot tükrözött, hogy a megye legnépesebb falvai közül több is a kisközségi jogállást választotta, például Sásd, Pécsvárad, Szentlőrinc. A XX. század fordulójától azonban elindult egy átrendeződési folyamat. Ennek jelentősége abban állt, hogy egyfelől számos nagyobb község kivált körjegyzőségéből és nagyközséggé alakult, másfelől a nagy népességgel bíró és nagy községszámú körjegyzőségek ketté osztódtak (például az abaligeti, a bakócai, a magyarhertelendi, a pellérdi, a patacsi körjegyzőségek). Ennek eredményeként az igazgatási körzethálózat valamivel elaprózottabbá vált, amit a gazdasági és demográfiai fejlődés indukált. Az egy körjegyzőségre jutó kisközségek átlagos száma 4,1-re csökkent az I. világháború lezárásának idejére (Hajdú Z. 1988).

7. táblázat
Baranya megye községi közigazgatásának változása 1875 és 1949 között

	1875	1900	1918	1921	1937	1949
Nagyközség	7	11	21	10	13	17
Körjegyzőség	71	68	82	65	73	80
Kisközség	348	345	337	314	294	320
Pusztá, telep	223	486	414	324	449	–

Forrás: Hajdú Z. 1988, Magyar Statisztikai Évkönyvek alapján.

A világháborút követő határváltozások Baranya megyét sem hagyták érintetlenül, területe 77, lakosságának 83%-át őrizhette meg, ami a körjegyzőségi beosztásra is hatással volt. A két világháború közötti időszakot két tendencia jellemezte. Először is – legfőképpen községegyesítések végrehajtása következtében – a belügyminiszter szorgalmazására csökkent a kisközségek száma. Másodszor emelkedett a körjegyzőségek száma. A körjegyzőségbe tömörülő községek számát mind a településhálózati adottságok, mind a gazdasági teljesítőképesség befolyásolta, sőt a lakosság nemzetiségi tagolódását is követte helyenként. A középfalvas területeken általában 2–3 községet, az aprófalvas térségekben 4–7 községet fogtak át az igazgatási egységek, ami körjegyzőségenként átlagosan 4,8 falut eredményezett az I. világháború után. Ez az érték a tanácsrendszer bevezetését közvetlenül megelőző időben 4,0 községre apadt. A legnépesebb körjegyzőségek nem a kisközségek nagy számából adódtak, hanem abból, hogy járási székhely településre épültek, mint Sásd, Szentlőrinc, Pécsvárad és Villány esetében. 1946 és 1949 között nem következett be lényeges változás az alapfokú közigazgatás területi szerkezetében. A kis- és nagyközségek, valamint a körjegyzőségek számának abszolút emelkedése a megyehatár korrekciójával magyarázható, így az 1949-es adatok

már megjelenítik a Somogy megyétől átszatolt igazgatási egységeket (*Kovacsics J.* 1959, *Fáncsy J.* 1976).

Soron következő feladatunk Baranya megye igazgatási körzetrendszerének egymásra vonatkoztatása három történelminek tekinthető időpontot figyelembe véve. Gyakorlatilag az 1949. január 1-jei jegyzőségi és körjegyzőségi struktúrát az 1989. január 1-jén fennállott tanácsrendszerrel, továbbá az 1991. évi állapotnak megfelelő új körjegyzőségi struktúrával vetjük össze. A kiválasztott három dátum értelemszerűen más-más közigazgatási szervezetrendszert és politikai ideológiát takar, de az alapul szolgáló településhálózat mint objektív adottság a lokális igazgatás területi szerkezetének viszonylagos állandóságát kellene, hogy determinálja.

A megye területén 1991-ben egy megyei jogú város, négy város és 293 község volt található, beleértve a funkcióhiányos nagyközségeket is. Ez az állapot mindössze egy ponton tért el a tanácsrendszer utolsó évétől, mivel 1990-ben a községek száma Máza és Szászvár kettéválásával eggyel gyarapodott. Ezzel szemben 1949-ben még 17 nagyközségi és 320 kisközségi jogállású települése volt a megyének. A településhálózat élő organizmus, amely új lakott helyek, illetőleg állami elismerés feltételével közigazgatási egységek születését, mások kihalását, eltűnését hordja magában, nem beszélve a szocializmus alatti mesterséges városba olvasztásokról, községösszevonásokról. Az önkormányzati rendszer bevezetéséig a folyamat egyértelműen a községek fogyásának irányába mutatott, azóta azonban számos községalakulásnak lehettünk tanúi országsszerte, így Baranyában is. Ezzel Magyarország Európa azon kevés országai közé tartozik Olaszországgal egyetemben, ahol nő a községek száma. E két folyamat következtében az egykori és a mai körjegyzőségi felépítés tétele, tehát községenkénti összehasonlítása némi nehézséggel jár.

Baranya településállománya az önkormányzati rendszer fennállása óta minimális mértékben növekedett. 1991 és 1993 között öt községalakulásra került sor, amivel a folyamat lezárult. Két esetben városból vált ki a tanácsrendszer alatt beolvasztott község, így Szigetvárból a közel ezer lakosú Hobol község, s Komlóból Mánfa a maga 879 lakosával. A fennmaradó három esetben községegyesítéseket szüntettek meg (Dobszából újra Kisdobsza és Nagydobsza lett, Kémesből Szaporca és Kémes, Mázaszászvárból Máza és Szászvár községek alakultak).

Noha 1990-ben az önkormányzattá válás eufóriát idézett elő a korábban községi közös tanácsba szervezett községeink körében, Baranya megye esetében megállapítható volt, *hogy a települések döntő hányada a körjegyzőségekbe szövetkezéskor egyszerűen leképezte a volt közös tanácsi felállást (3. ábra)*. Valójában az objektív adottságok



következtében nem tudtak a régi igazgatásszervezés területi rendjével leszámolni. A tanácsigazgatási körzetek léte mélyen beleívódott az emberek életébe, hiszen a közlekedés, a mindennapok szükségleteinek kielégítése, a közszolgáltató intézmények és a gazdasági egységek térbeli elhelyezkedése kemény korlátokat állított fel számukra. Gyorsan kiderült, hogy az 1949 előtti természetes vonzási kapcsolatok általában nem éleszthetők fel, mert nem vezet út a volt körjegyzőségi székhelyre, s tulajdonképpen a rokonsági-házassági szálak is megszakadtak a korábbi településkörrel. Az mindenesetre tény, hogy az aprófalvas megyében *1991-re 23-ra duzzadt az önálló polgármesteri hivatalt fenntartó községek száma, míg a tanácsrendszer végén a vele adekvát önálló községi tanács mindössze kilenc településen létezett.* Ezek a községek lakosságszámukat tekintve nem okoznak meglepetést, hiszen közülük csak kettőé közelíti az önkormányzati törvényben önálló jegyzőtartáshoz ajánlott ezer főt. Öt esetben fordult elő, hogy az egykori közös tanács székhely megválva társközségeitől, illetőleg fordítva (mivel e településeknek a törvény értelmében máig el kell vállalniuk a körjegyzőségi központoszerepet, ha volt társközségeik úgy kívánják) hivatali teendői tekintetében önállósodott (Baranyajenő, Ibafa, Harkány, Királyegyháza és Máza). Máza példája némiképp sántít, hiszen Mázaszászvártól elválva lett önálló település, s Szászvár viszi tovább a közös hivatali feladatokat. Lakosságszámuk alapján feltétlenül vitatható volt Ibafa (249 fő) és Baranyajenő (480) különállása. A történések érdekessége, hogy 1949 előtt a felsorolt községek egyike sem bírt nagyközségi ranggal, vagyis a törvény által a községekre ruházott teendőket saját erejükből teljesíteni nem tudták. Akadt ellenpélda is, amikor korábbi önálló tanácsú község (Almamellék) vállalta át attól az Ibafától a környező kistépülések igazgatási feladatait, melyek két politikai rendszeren keresztül közös hivatal tekintetében összetartoztak.

A megyében nyolc hajdani társközség határozta el magát az önálló polgármesteri hivatal mellett, miközben egyedül Palotabozsok népességszáma haladta meg az ezer főt. Közülük három település volt a polgári korszakban körjegyzőségi székhely, tehát esetükben feltételezhetjük, hogy a megtépázott régi méltóság visszaszerzése fűthette a képviselő-testületeket a döntés meghozatalakor, az ellene szóló 4–500 lakossal szemben. Az önállóvá vált maradék négy volt társközség magatartását magyarázza az a körülmény, hogy a tanácsrendszert megelőzően a tanácsszékhelytől eltérő körjegyzőségi központhoz tartoztak. *Az önkormányzatok létrejöttével Baranya megyében 64 település változtatta meg igazgatási körzetbeosztását, ami a településállomány 21,4%-át érintette.* Az átrendeződés aránylag mérsékelt mértékét jól kifejezi, hogy 97 igazgatási egységből 58 (korábbi községi közös tanács, illetőleg nagyközség) változatlanul intézményesült az

új polgármesteri hivatali és körjegyzőségi rendszerben. *Tehát az igazgatás alapszintű struktúrájának 60%-os állandóságát állapíthatjuk meg a városok nélkül.*

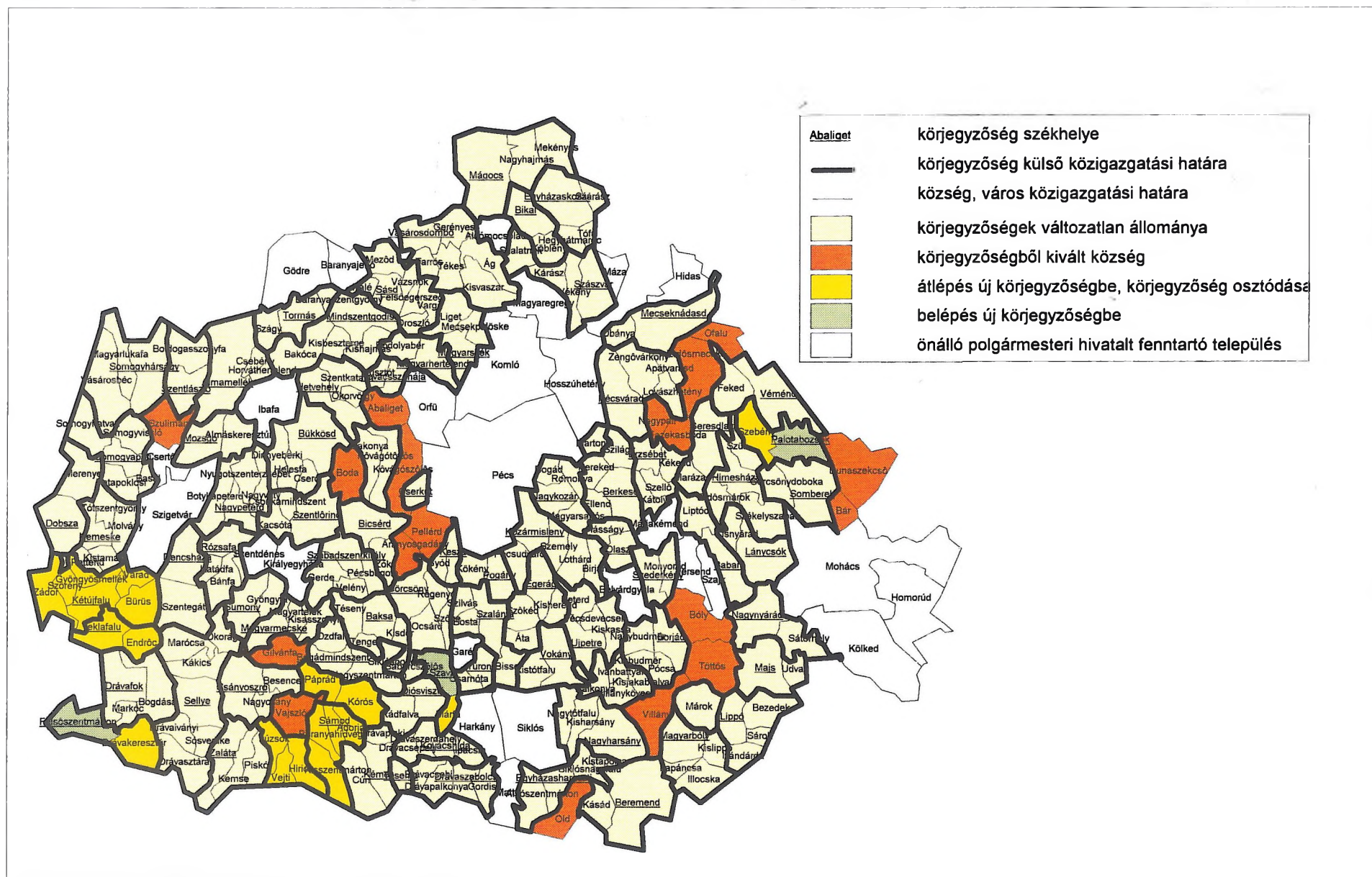
Aprófalvas megyénk teljes mértékben nem igazolja az országosan tapasztalható tendenciákat, itt ugyanis nem volt jellemző az igazgatási körzetek számának abszolút csökkenése. Viszont a körjegyzőségek mérete az átlagos településszámot tekintve hosszabb időn keresztül mérséklődött, jelenleg stagnál (8. táblázat). Az utóbbi két esztendő sem volt mentes a körjegyzőségekből történt kiválásoktól és az újabb csatlakozásoktól, ami a szakszerűséget és állandóságot jó értelemben hordozó közigazgatás igényével szemben a folyamatos átstrukturálódást jelképezi. A nyugalmi állapot csupán látszólagos, amit a statisztika módszereivel nehéz megcáfolni. Az önkormányzatok együttműködését a tapasztalatok szerint hihetetlenül megnehezítik a testületek, polgármesterek közötti személyes konfliktusok, amelyek talán eredményesen feloldhatók lennének, ha a közigazgatási hivatal felhatalmazást kapna a közvetítői szerepre. Egyáltalán nem kedvez a stabil közigazgatásról alkotott képnek, hogy a körjegyzőségek térképe évről évre átrajzolódik, s többségükben szubjektív okokból. Ezt érzékelteti, hogy noha 1992-ről 1997-re Baranya megyében négyvel szaporodott a közös hivatalok száma, a mögöttük álló önkormányzatok számbelileg mégis csökkentek (4. ábra). Ennél problémásabb azonban, hogy a két végső állapot mögött ténylegesen 19 igazgatási körzetet érintően zajlottak le változások. Valójában 18 önkormányzat azzal a céllal vált ki körjegyzőségéből, hogy önálló polgármesteri hivaltal létesítsen, három másik település körjegyzőséget váltott, míg négy falu feladta önállóságát és körjegyzőséghez csatlakozott. További elaprózódás felé mutatott ezen kívül két körzet kettéválása.

8. táblázat

A körjegyzőségek és a közös tanácsok, valamint településeik számának változása Baranya megyében 1989–2000 között

Év	Számuk (db)	Településeik (db)	Átlagos településszám	Részesedés a településállományból (%)
1987	66	290	4,4	94,8
1991	74	269	3,6	90,3
1997	78	255	3,3	84,7
2001. január 1.	81	259	3,3	85,1

Forrás: Baranya Megye Statisztikai Évkönyve 1987, Magyar Köztársaság Helységnevkönyvei 1991, 1997; Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal.



Forrás: A Magyar Köztársaság Helységnévkönyve 1991, 1997

Baranyában az 1999-es év során újabb 12 önkormányzat döntött körjegyzőségből kiválás mellett, további öt pedig meghozta, majd visszavonta ilyen tartalmú határozatát. Örvendetes persze, hogy 2001. január 1-jével négy új körjegyzőség is létrejött, illetőleg két 500 lakos alatti aprófalú önálló hivatalát feladva körjegyzőséghez csatlakozott (5. ábra). Ebben a tekintetben merül fel a törvényhozás köteleme, hogy amennyire csak lehet, küszöbölje ki az improvizációt az alapfokú igazgatási körzetek vonatkozásában. Ennél az oknál fogva lenne lényeges, hogy az alapfokú igazgatási körzetrendszer ne társulásként tételeződjék.

Az Állami Számvevőszék mintegy 400 önkormányzatra kiterjedő vizsgálata (ÁSZ 2000) megállapította, hogy a körjegyzőségek eredményesen és költségtakarékosan biztosítják a hivatali feladatok ellátását. Egészen konkrétan Magyarországon, 1999-ben önkormányzati keretek között az egy lakosra jutó igazgatási kiadás átlagosan 10 500 forint volt, míg a körjegyzőségekben 6500 forint, önálló polgármesteri hivatalt fenntartó települések esetében 14 500 forint körül alakult. A különbség tehát lényeges, ráadásul a legjelentősebb szélső értékek éppen az 500 és 1000 lakos közötti településcsoportban voltak megfigyelhetők. Itt ugyanis háromszoros különbség volt mérhető a közös hivatalban és az önállóan működő önkormányzatok között. *A körjegyzőségek száma tehát növekedett, az összkép azonban ennél árnyaltabb, mert a mennyiségi javulást nem kísérte a minőségi változás.* Ugyancsak az ÁSZ jelentése rögzítette, hogy általános tendenciának tekinthető, hogy a hivatalok, különösen pedig az ügyintézői létszámok a feladatokhoz képest alulméretezettek, mert a képviselő-testületek nem hajlandók erre a célra pénzt áldozni. A bajokat tetézi, hogy a körjegyzőségekben a legmagasabb az egy ügyintézőre jutó lakosok száma.

A 9. táblázat rávilágít arra, hogy a baranyai körjegyzőségek nagyobbik hányada, 55,5%-a által kiszolgált lakosság számát alatta marad az 1500 főnek, tehát igen kicsi igazgatási egységet alkot. S egy igazgatási körzetbe átlagosan 2,9 önkormányzat tartozik, azaz a településszám is indokolatlanul alacsony ebben a népességi kategóriában. *Várákosainkkal szemben, meglepő módon a nagyméretű körjegyzőségekre jut átlagosan a legtöbb társult település, a szám eléri, sőt meg is haladja a négyet. Ezen igazgatási egységek jellemzője, hogy többnyire az elmúlt néhány évben várossá nyilvánított község a székhelyük, így felkészült igazgatási apparátust birtokolnak.*

A nagyságrend érzékeltetésére a magyar faluhálózat tipizálására lehet hivatkozni. Hiszen a községkategória nem homogén fogalom, hanem sajátos hierarchiába szerveződött falvak csoportjainak összessége, aminek alapját nagyságrendjük, közelebbről népességszámuk képezi. A szakirodalom körében a magyar falvak csoportosítása tekin-

tetében többféle álláspont él. *Enyedi György* (1980) vélekedése szerint az 500 fő alatti települések aprófalvaknak, az 500–2000 lakosú községek kiskisfalvaknak tekintendők a magyar településállományban. Az aprófalvas Dél–Dunántúlon a két-három községet lefedő körjegyzőségek jelentős arányban nem tudják meghaladni a kiskisfalvas kategóriát. Az utóbbi évek várossá nyilvánítási hullámának köszönhetően Baranyában 2000-ben négy városi székhelyű körjegyzőség működött, Pécsvárad, Sásd, Sellye és Szentlőrinc központokkal. Az utóbbi kivételével valamennyi az átlagosnál több, öt-hat községet átfogó igazgatási körzet központja. Baranyában két olyan speciális körjegyzőség van, melyek székhely nélküliek, de a közös hivatalnak az egykori közös tanács székhelye ad helyet.

9. táblázat

A körjegyzőségek népességnagyság szerinti megoszlása Baranya megyében a 2001. január 1-jei állapot szerint

Népességszám	Körjegyzőségek száma	A körjegyzőségekhez tartozó településszám
– 1000	16	39
1001 – 1500	29	92
1501 – 2000	17	58
2001 – 3000	9	30
3001 – 5000	5	23
5001 –	4	16
Összesen	81	259

Forrás: Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal adatszolgáltatása és a Magyar Köztársaság Helységnévkönyve, 1999 alapján a szerző számítása.

Az empiria birtokában meglehetősen komoly problémának tartom, hogy a hazai jogfelfogás a körjegyzőségeket a társulási szabadság fogalomkörében társulásként értelmezi, noha ennek az intézménynek az önkormányzati törvénybeli szabályozása nem ad erre felhatalmazást. Véleményem szerint az önkormányzatok közös hivatala a lokális közigazgatás megteremtésének szervezeti formája. Az ennek útján létrejövő igazgatási körzet a szakszerű, társadalmi méretekben takarékos, de a szubszidiaritás elvét kielégítő polgárközeli közigazgatás működtetésének elemi feltétele. Ebből a nézőpontból valamely közös igazgatási szervezetből történő kilépés vagy annak teljes felbomlása korántsem lehet egy helyi közösség egyoldalú döntése. Annak során a tágabb érdekviszonyokat is mérlegelni szükséges, így az érintett másik, illetőleg valamennyi település érdekei hasonló súllyal esnek latba, sőt nem mellékes tényező az államnak a helyi közigazgatás biztosításához fűződő érdeke. Ne felejtjük el, hogy az önkormányzat

az államszervezet része, melynek kötelezettsége az állam által rá rótt feladatok teljesítése. Amennyiben valamely önkormányzat hosszabb ideje nem látja el a helyi igazgatási feladatokat, mert a jegyzői állás betöltetlensége miatt polgármesteri hivatala egyáltalán nincsen, körjegyzőséghez pedig nem hajlandó csatlakozni, vagy pedig érdeellentétek okán csatlakozási szándékát nem fogadják, *ott az államnak joga és kötelezettsége közbelépni*. E tényállás, mely vizsgált megyénkben a valóságban megtörtént eseten alapszik, közigazgatáson, sőt államon kívüliséget testesít meg még akkor is, ha képviselő-testülettel mint politikai szervvel az adott község rendelkezik. Itt már felvethető az önkormányzáshoz fűződő jog sérelmének, sőt tartalmi kiüresedésének problematikája.

Önkormányzati törvényünk szellemisége azonban nem viseli el a „csatlakozó község” fogalmát, ami az 1994-es nagy törvénymódosítás idején egyszer már kudarcot vallott. A megoldást tehát a közigazgatás törvényességének helyreállítása síkján kell keresnünk, ennek kulcsszereplője a közigazgatási hivatal, melyet azonban szükséges lenne a megfelelő jogosítványokkal felruházni. Többféle eszköz vehető számításba, melyek a törvényességi ellenőrzés keretei között nem, vagy csak hiányosan működnek

Az Ötv. legfontosabb idevonatkozó rendelkezését a 105. § tartalmazza, miszerint a körjegyzőséghez tartozó községeket – ha az érdekeltek nem tudnak megállapodni – a megyei közigazgatási hivatal vezetője jelöli ki. Végző soron a belügyminiszter joga dönteni, minthogy a törvény indoklása helyesen megállapítja, egyetlen község polgárai sem maradhatnak igazgatás nélkül. Baranya megyében 2000-ben két kijelölés történt, melyek közül az egyiket a két tagú körjegyzőségből a társtelepülés kiválása után maga a nehéz helyzetbe került község képviselő-testülete kezdeményezte. A másik esetben a kijelölő határozat megfellebbezését követően a belügyminiszter döntött, amit azonban a fogadó pozíciójába került önkormányzat vezetése máig nem hajtott végre.

A jogellenes állapotok gyors és rugalmas felszámolása érdekében lényeges lenne törvényi határidőt megszabni a jegyző és körjegyző kinevezésére mind a helyhatósági választásokat, mind a jegyzői állás megüresedését követően. Ennek hiányában a közigazgatási hivatalvezetők tehetetlenek. A jegyzői hivatalok betöltetlensége permanens gondja az aprófalvas térségeknek, ezért előnyös lenne, ha a közigazgatási hivatalok vezetőinek módjukban állna a kritikus helyzetekben a közigazgatás vitelére ügygondnokot kijelölni a közigazgatás folyamatosságának biztosítása érdekében. A régóta fennálló törvényellenes állapot lényegében szankció jellegű megszüntetését az alapozná meg, hogy az önkormányzati működés egészét vagy nagy részét érintse, illetőleg lehetetlenné tegye.

Hosszabb távon azonban a törvényességi ellenőrzés felügyeletté szélesítése hozná az optimális és megnyugtató megoldást. Ebben a fogalomkörben a téma szempontjából a hivatalvezető eszköztárába az állami megbízott beállítása mellett feltétlenül fel kellene venni a *helyettesítő intézkedést, amikor is a felügyelet a mulasztó önkormányzat helyett és költségére hoz határozatot*. Ez tartalmában az önkormányzati önállóság részleges vagy teljes felfüggesztését hordozó intézkedés lenne, amihez szigorú törvényi előfeltételek társulnának. Alkalmazására – a nemzetközi gyakorlatra figyelemmel – csak eredménytelen kötelezés után kerülhet sor, továbbá kizárólag törvényben szabályozott kötelező feladatokra terjedhet ki. Természetesen minden ilyen esetben egybe kell vetni az aktus pótlásához és az önkormányzati autonómia sérthetetlenségéhez fűződő érdeket (Kaltenbach J. 1990).

Az Állami Számvevőszék (2000) jelentése súlyos visszasságokra irányította rá a figyelmet amikor leírta, hogy 1995 és 1999 között számos apró település önálló polgármesteri hivatalt működtetett, s az előálló forráshiányt az önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok számára biztosított keretből fedezte. Tehette, mert az ÖNHIKI éveken át igazságtalanul működött, mivel a körjegyzőségek létesítését ösztönző támogatás csak töredéke volt annak, amit ez a forrás biztosítani tudott. A 2000. évi központi költségvetés azonban szigorított a feltételeken és 500 lakos alatti kistépülések jogosulttá válásához előírja a körjegyzőség létét, valamint az intézmények és hatósági feladatok társulásos működtetését. Az intézkedés hatott, s három baranyai falu (mindegyik kevesebb, mint 500 lelkes) tízévi önállóságát feladva, 2001. január 1-jei hatállyal csatlakozott körjegyzőséghez, illetőleg egy esetben új igazgatási körzet létrehozása mellett döntött másodmagával.

A Parlament fontos döntésre szánta el magát, annak tartalmán azonban számon kérhető a körjegyzőségekre vonatkozó szabályozással való összhang hiánya. *Körjegyzőség létesítése ugyanis minden ezer fő alatti önkormányzat számára ajánlott, tehát a működési forráshiány pótlására pályázók tekintetében is célszerű lett volna ugyanezt a népességhatárt megszabni, legalábbis az együttműködések ösztönzése érdekében*. Új körjegyzőség létesítésének határidejét már csak azért sem lenne haszontalan rögzíteni az Önkormányzati törvényben, mert a költségvetési törvény értelmében minden év október végéig van mód a következő évi normatívák és kiegészítő támogatások igénylésére. A gyakorlatban számos esetben okozott gazdálkodási válsághelyzetet, illetőleg az új szervezet létesítéséről az említett határidő letelte után hozott döntés visszavonását eredményezte a költségvetési törvény és az Ötv. összhangjának hiánya.

Valós probléma, hogy amennyiben a kéttagú körjegyzőségből az egyik önkormányzat kiválik, a magára maradó és a hivatal terheit egyedül vállalni nem tudó település lakosainak érdekei, ha úgy tetszik a közösség érdekei semmilyen védelemben nem részesültek, még csak mérlegelés tárgyát sem képezik a fennálló jogi keretek között. Ilyen esetek kezelésére a közigazgatási hivatal vezetője hatáskört nem kapott, holott a törvényellenes állapotok felszámolása – véleményem szerint – feltétlenül feladata lenne. A nehéz helyzetbe került község csak abban a keretben mozoghat, amit az Ötv. számára biztosított: Körjegyzőséghez csatlakozni vagy abból kiválni a törvény értelmében kizárólag a naptári év első napjával lehet [39. § (3)]. A törvényhozó nem ad eligazítást arra nézve, mi történik abban a köztes időben, amíg az önálló hivatalt fenntartani nem tudó önkormányzatnak jegyzője nincs, apparátusa lényegében megszűnt. Bár érvényes testületi döntést hozott körjegyzőséghez csatlakozásról, de annak hatályosulásához meg kell várnia a következő év elejét. A joghézag már egyfajta közigazgatáson kívüli állapotot eredményez.

Az élet meg tudja oldani a problémákat, noha nem árt, ha a jogalkotó számol velük. Az egyik érintett képviselő-testület ugyanis határozatában kérte a törvényességi ellenőrzési szervet, hogy jelölje ki ahhoz a körjegyzőséghez, amellyel egyébként eredményes tárgyalásokat folytatott a csatlakozásról. A kijelölés a törvényi indoklásban szereplő „a közigazgatás folyamatosságának biztosítása” érdekében április elsejével megtörtént. Tehát a körjegyzőségek szabályozása és az empiria kollíziója a jövőben bőven ad lehetőséget a csiszolásra és pontosításra.

Javaslatom szerint a közigazgatási hivatal vezetője rendkívüli intézkedésének nem az a funkciója, hogy kiküszöbölje a szabályozás pontatlanságából előálló következményeket. A beavatkozás lehetőségét az első fázisban lenne ésszerű biztosítani prevenciós jelleggel, a jogellenes helyzetek kialakulását elkerülendő. *A társadalmi érdeket oly módon kellene méltányolni, hogy a közigazgatási hivatal felfüggeszthesse az azzal szemben álló szervezeti változások végrehajtását.* Ez feltételezné azt, hogy minden ilyen tárgyú testületi döntés esetén vizsgálhassa, valamennyi érintett önkormányzatnál fennállnak-e a hivatali teendők jövőbeni biztonságos vitelének feltételei, s ha nem, mérlegelhesse az igazgatási körzetből kiválás, illetőleg felbomlása megvétózását arra az átmeneti időre, amíg a körülmények a közigazgatás folytonossága nézőpontjából megnyugtatóan rendeződtek. Lényegét tekintve e garancia beépítése azt jelentené, hogy az alapfokú igazgatási körzeten szándékolt bármiféle változtatás a törvényességi ellenőrzés egyetértéséhez kötött. Az állami, illetőleg az általa képviselt társadalmi érdek megjelenítése felül áll bármely helyi választópolgári közösség érdekén, aminek jogállami keretek

között abban is kifejeződésre illik jutni, hogy a körjegyzőséget, illetve a polgármesteri hivatalt nem minősítjük társulásnak. E gondolat nem úttörő jellegű, lévén a két világháború közötti történelmi korszakban már működött hazánkban, illetőleg a nemzetközi tapasztalatok is e mechanizmus visszahonosításának racionalitását igazolják.

5.3.2. *Az önkormányzati társulások az átmenet időszakában (1990–1991)*

Az önkormányzati társulások elmúlt tíz éves történetét kronologikus sorrendben, úgyszintén a három kiválasztott időpontban elemezzük. Az első dátum 1991, mely még igencsak az átmenetiség jegyeit hordozza magán, de alkalmas arra, hogy az önkormányzati törvény hatálybalépésének azonnali hatását lemérje. A *társulás mint közigazgatási szervezeti forma* ekkor indult el legújabb kori útján.

Az önkormányzati törvény III. fejezete 1990-ben a társulások egyéb formáinak alapítását lehetővé téve három társulási formációt intézményesített, a hatósági igazgatási, az intézményirányító társulást, továbbá a közös képviselő-testületet. Az 1991-ben végzett kutatás egy helyzetértékelést ölelt fel, amihez az adatgyűjtés két módszerét alkalmaztuk.²² Egyfelől egy több kérdéscsoportot felölelő kérdőívvel kerestük meg valamennyi baranyai önkormányzatot. Az ekkor még szám szerint 297 településből – a városokat is beleértve – 77 kérdőív érkezett vissza, ami 25,9%-os reprezentativitást biztosított. Másfelől kiegészítő adatgyűjtéshez folyamodtunk, aminek módszere az volt, hogy a köztársasági megbízott hivatalában áttekintettem a törvényességi ellenőrzés céljából beküldött képviselő-testületi jegyzőkönyveket, mivel abban az időben a társulások nyilvántartása nem volt szabályozva. A jegyzőkönyvekből határozatok formájában általánosságban kiszűrhetők voltak az önkormányzatok együttműködéseire, mindenekelőtt közös feladatellátására vonatkozó adatok. E két forrásból megközelítőleg teljes képet lehetett nyerni a pillanatnyi állapotról, ami azonban egy képlékeny, sőt kialakulatlan szerkezetet vetít elénk.

A várakozásokkal ellentétben Baranyában több helyütt létrehoztak közös képviselő-testületet, amely a demokratikusabb szabályozás mellett mindenféleképpen emlékeztet a közös tanácsokra. Ebben a kezdeti időszakban lokális szinten még inkább győzött a józan belátás, mint a későbbiek során, amikor az önkormányzatok „okulva” mások tapasztalataiból, arra törekedtek, hogy *az önkormányzati rendszer által még elviselhető legszélső határig feszítsék az autonómia értelmezését*.

Felmérésünk idején meglehetősen sok, összesen öt közös képviselő-testület létezett, melyek közül egy, a Sumony és Gyöngyfa községek alkotta formáció csupán átmenetinek bizonyult (6. ábra). Míg négy esetből háromban a társuló önkormányzatok teljes

6. ábra Az önkormányzati törvényben nevesített társulási formák jelenléte Baranya megyében, 1991



Forrás: A szerző kutatásai.

egészében leképezték az egykori közös tanácsot, addig a Nagypeterd székhelyű közös testület – korábban nyolc társközséges tanács – igazgatási viszonyai átrajzolódtak. Két körjegyzőségre és egy önálló polgármesteri hivatalra bomlott szét az igazgatási egység, mivel a volt tanácsszékhely körül tömörülő önkormányzatok döntöttek csupán a közös képviselő-testület mellett. Ha a közigazgatási változásokat történeti aspektusból szemléljük, kiderül, hogy az öt településkör sorsát a tanácsrendszer végérvényesen megpecsételte, s nyoma sem fedezhető fel az 1949-es állapothoz való visszatérés szándékának (Az öt közös képviselő-testületből háromnak a tagjait lényegében a közös tanácsok szervezése terelte össze). Az áttanulmányozott társulási megállapodások egyértelműen sablonosak voltak abban az értelemben, hogy szó szerint átvették a törvény szövegét, eltérő vagy bővítő rendelkezés nélkül. *A közös intézményfenntartás részleteiről történő megállapodást az önkormányzatok általában nem tartották fontosnak, ezek többnyire kívül rekedtek a szerződéseken és a szervezeti és működési szabályzatokban voltak megtalálhatók.* Ez a sajátosság vált aztán az átmeneti időszak társulás-történetének egyik meghatározó jellemvonásává, ami a többi forma esetében is beigazolódik.

Kissé bonyolultabb képet mutattak az önkormányzati éra első egy-másfél évében létesített *hatósági igazgatási társulások*. Előre kell bocsátani, hogy az önkormányzati törvény szerinti igazgatási társulás Baranya megyében elenyésző számban alakult. Ez azonban nem azt jelentette, hogy bizonyos hatósági feladataikat ne körzeti jelleggel oldották volna meg az önkormányzatok. A tanácsrendszer felszámolása a társulások terén is éreztette hatását, számos esetben a korábbi együttműködések felmondását és tabularasat eredményezett a korábbi feladatteljesítő önkormányzat részéről. A rendszerváltás szemléletmódbeli változást vitt végbe települési szinten, először definiálódott a hatósági igazgatásban, hogy a szolgáltatásért feltétlenül ellenszolgáltatás jár, ami számos önkormányzatot visszatartott az együttműködés fenntartásától. *A formális hatósági igazgatási társulások térképén a tanácsrendszerhez képest óriási fehér foltok mutatkoztak ebben az időben (6. ábra),* bár e megállapítást némileg pontosítani kell. Több esetben tapasztalható volt ugyanis, hogy a felek társulást nem hoztak létre, de szervezeti és működési szabályzatukba belefoglalták például az adóhatósági feladatok, az építésügyi és műszaki ügyek közös ügyintéző foglalkoztatásával történő ellátását. Végso soron négy igazgatási társulás létét lehetett a megyében regisztrálni, melyek 52 önkormányzatot fogtak át. A társulási megállapodások megszövegezéséhez az önkormányzatok nem kaptak szakmai segítséget – ez idő tájt a köztársasági megbízottak politikai okokból igencsak távolságtartóan viselkedtek az önkormányzatokkal –, ráadásul az egész jogintézmény szabályozási szempontból kiforratlan és bizonytalan volt. Nem csoda, hogy

szinte kizárólag a törvény szövegét szolgai módon követő, a körjegyzőség analógiájára készített szerződések íródtak meg.

A közös intézményfenntartás kérdését alapjaiban meghatározta a tulajdonviszonyok alakulása, vagyis az önkormányzati törvény záró rendelkezései között szereplő 106. §. Ennek értelmében „A közös tanács által alapított, több községet ellátó intézmény az érdekelt községek közös tulajdonába kerül.”. Az 1990 előtti évtizedek településpolitikájának köszönhetően a közszolgáltató intézmények túlnyomó többsége a volt tanácsi székhelyen létesült, s jellegénél fogva megosztásra nem volt alkalmas. A Polgári Törvénykönyv közös tulajdonra vonatkozó rendelkezései értelmében a fenntartási költségek a továbbiakban tulajdoni hányad arányában terhelik a feleket. A közös intézmények működtetését többféle módon lehetett biztosítani, de tény, hogy az önkormányzatok megalkulását közvetlenül követő időszakban intézményirányító társulás alapítása korántsem tartozott a népszerű szervezeti megoldások közé.

A közös intézményfenntartás problémájának kezelésére létrejöttek az előbbinél sokkalta pragmatikusabb megoldások, amikor a tulajdonostársak egyszerűen képviselő-testületi határozatban rendezték a kérdést, megkerülve a társulás alapítását:

„Szentegát község önkormányzatának képviselő-testülete a Dencsházi Önkormányzattal eddig közösen fenntartott intézményeket a jövőben is közösen működteti... a jövőben működtetéshez a lakosság lélekszámának arányában járul hozzá.” (10/1990. sz. határozat).

„Almamellék, Csebény, Horváthertelend és Ibafa községek önkormányzatainak képviselő-testülete az 1991 évi költségvetésből saját általános iskolai tanulói részére plusz 13 500 forintot biztosít az almamelléki általános iskola zavartalan működéséhez.” (1/1991. sz. határozat). Az utóbbi döntést egyébként a testületek együttes ülésén fogadták el az érintettek.

Olyan a társulás és a testületi határozat közötti átmenetet képviselő formára is lehetett példát találni, amikor a felek a közös fenntartás mellett a törvényben előírt bizottságot helyettesítő felügyeleti grémiumot alakítottak. Végül a közös intézmények működtetésének harmadik, legpraktikusabb végrehajtásával is találkozhattunk, ami annyit jelentett, hogy egyszerűen valamennyi önkormányzat a saját költségvetésébe beállította az óvoda, iskola stb. üzemeltetésének ráeső éves hányadát. Az átadott, illetve átvett pénzeszközök szerepeltetése hol egy összegben, hol intézményi, hol pedig községenkénti bontásban történt. Tehát gyakran önkormányzati rendeletbe, vagyis az önkormányzati költségvetésbe foglalt hallgatólagos megállapodások helyettesítették a társulási szerződéseket. A felek jogai és kötelezettségei gyakorlásának rendezését mind-

addig mellőzni lehetett, amíg fel nem merültek a felek közötti konfliktusok, olyankor azonban egyértelmű hátrányt jelentett az írásbeliség hiánya.

A bevezetőben ismertetett kétféle módszer segítségével – ha a közös képviselő-testületeket ebből a szempontból figyelmen kívül hagyjuk – az átmenet időszakában mindössze négy jogi szempontból intézményfenntartó társulásnak minősülő szerv létre sikerült fényt deríteni, 18 települést átfogóan. Az adatgyűjtés gyenge pontját az képezte, hogy a törvényességi ellenőrzés hatáskört kizárólag a hatósági igazgatási társulások tekintetében kapott. A testületi ülések jegyzőkönyveiben azonban általában minden fajta együttműködésnek nyoma volt. Természetesen a valós helyzet korántsem volt ennyire komor, mivel a visszaérkező 77 darab kérdőívből 40-ben számoltak be a polgármesterek arról, hogy a közös tulajdonú intézmények üzemeltetését – ha úgy tetszik informáisan – megoldották, ami döntően a határozatba foglalást vagy a költségvetések közötti tranzakciókat takarta. A minta arra enged következtetni, hogy ugyanakkor a települések közel fele egyáltalán nem szabályozta ezeknek az intézményeknek az együttes igénybevételét. S a 40 pozitív válaszból 19-en elégedetlenségüket fejezték ki a közös fenntartással szemben, miközben alig akadtak olyanok, akik úgy nyilatkoztak volna, hogy a jövőben társulni szeretnének. Az első két önkormányzati ciklust végig kísérő autoriter törekvések teljességgel ellentmondtak a társulások lélektanának. Néhány idézet a kérdőívnek az „Elégedett-e a közös intézményfenntartással?” kérdésére adott válaszok közül:

„Nem vagyunk elégedettek. Szeretnénk teljesen különválni a körjegyzőségtől is, saját intézményeket létrehozni.” (Hegyszentmárton);

„Ha a székhelyközség egyenlő partnereknek tekintene bennünket...” (Kisdér);

„A szomszéd községekkel szívesen nem társulunk, csak a kényszer visz rá bennünket.” (Kistótfalu).

Az önkormányzatiságnak ebben a korai időszakában a kistelepülések, a helyi közösségek öntudatra ébredésüket élték át, amiért a társulás, az együttműködés elmaradásának minden felelősségét semmi esetre sem lehet kizárólagosan rájuk hárítani. Az állami szabályozás és ösztönzés korabeli kimunkálatlanság legalább ugyanakkora súllyal esik latba a szétagolt alap szintű közigazgatási struktúra megítélésében. Az együttműködések intézményesítésében tényszerűen történelmi hagyományainkra alig lehetett építeni, s a településközi kapcsolatok kultúrája is hiányzott az integrációra való hajlandóság kialakulásához. A társulási törvény hatályba lépése előtti időszakot az Ötv. társulási szabályainak meglehetősen ellentmondásossága és felületessége jellemezte. Ezek a körülmények feltétlenül ellene hatottak az integrációnak és tulajdonképpen magyarázatát adják a felfestett empirikus helyzetképnek.

A társulás intézményének értelmezése körül tehát zűrzavar uralkodott. Az önkormányzatokat mindenekelőtt az a kérdés foglalkoztatta, hogy a törvényből kiolvasható-e a jogalkotó azon szándéka, hogy a társulás székhelyét jelentő önkormányzat hivatalának jegyzőjét meghatározott államigazgatási hatósági ügyek intézése tekintetében – melyeknek általános címzettje valóban ő – valamennyi társult önkormányzat területére kiterjedő illetékességgel ruházta-e fel? Ezt annak idején a hatósági hatáskörök telepítési szabályai semmiképpen nem támasztották alá, mivel hatósági hatáskör kógens szabályként nem volt átruházható. Az önkormányzati társulás döntéshozóvá tétele, tehát a társult önkormányzatok helyett és nevében történő eljárásra való feljogosítása olyan lényegi kérdést képezett, ami a közigazgatás struktúráját érinti, tehát nem lehetett eltekinteni attól, hogy azt a törvény szövege tételesen megfogalmazza. Ez azonban 1998-ig hiányzott az Ötv.-ből. Ez idő alatt egy esetben, körjegyzőség fennálltakor terjedt ki a jegyző hatásköre valamennyi társult önkormányzat területére, viszont körjegyzőség kizárja azonos illetékességi területre nézve hatósági igazgatási társulás létesítését.

A helyzet fonákságát az jelentette, hogy noha a hatósági igazgatási társulás a törvény betűje szerint jogi személynek minősült, a társulás székhelye szerinti hivatal jegyzője nem birtokolt döntési jogosultságot a társulásban intézett hatósági ügyek tekintetében, mivel az a *társult önkormányzatok jegyzőinek illetékességi területét sértette volna*. A joggyakorlat azonban kényszerűen áthidalta e problémát, miszerint a társult önkormányzatok jegyzői egy ügyviteltechnikai intézkedés formájában rendszerint átadták kiadmányozási jogukat a társulás székhelye szerinti önkormányzat jegyzőjének azzal, hogy a döntés felelőssége továbbra is a hatáskör eredeti jogosítottjánál marad. Ennek következtében kiadmányozni is csak az ügyben illetékes jegyző nevében lehetett volna, akinek minden egyes döntést konkrétan ellenőriznie kellett volna. Az élet áthágta e szabályokat, amibe némi törvényellenesség is vegyült, e nélkül azonban megkérdőjeleződött volna a társulás értelme és lényege. Mindenki tudta, hogy a kiadmányozási jog gyakorlása ellenőrzésének elmaradása burkolt hatáskör-átruházást valósított meg.

Összefoglalóan megállapítható, hogy *a társulási törvény elfogadásáig önkormányzati társulás nem válhatott döntési szintté, ez pedig kétségesse tette a képviselő-testületek számára az Ötv-be foglalt társulás létesítésének előnyeit, de talán értelmét is*. Az intézményfenntartó társulások működtetése tekintetében hasonló gondok adódtak. A törvény szerint megalapítandó társulási bizottság döntési pozícióba úgyszintén nem kerülhetett, így a társulás nem járhatott el a társult önkormányzatok helyett és nevében. A státuszjogosítványok mindenkor megmaradtak az egyes képviselő-testületek kompetenciájában. *Ez tényyszerűen azt jelentette, hogy a testületeknek csak külön-külön – mégha együtt-*

tesen tartott ülésen is – volt módjuk meghozni érvényes döntéseiket a társulásban intézendő feladatokat illetően. Ebből a szemszögből a társulás jogi személy mivolta tartalommal megtöltödni nem tudott, az intézmény célszerűsége megkérdőjeleződött. Nagy szükség lett volna arra, hogy a törvény differenciáltan kezelje az intézmény jogi személyiségének kérdését is, hiszen nem minden együttműködés tárgyává tett feladat igényli önálló jogalany létesítését (Pfeil E. 1995).

E történésekkel szemben realitása annak van, ha a falusi településhálózaton belül – különösen az aprófalvas területeken – *a falvak és városok, valamint a falvak egymás közötti gazdasági, igazgatási, ellátási kapcsolatai igazi funkcionális hálózatot képeznek* (Hajdú Z. 1987). Ez teremti meg fennmaradásuk esélyét, s egy jobb életminőség elérésének zálogát, ami azonban a tudatos állami irányítást, de legalábbis a befolyásolást semmiképpen nem nélkülözheti. Ennek eszközei közé sorolható a társulás intézménye.

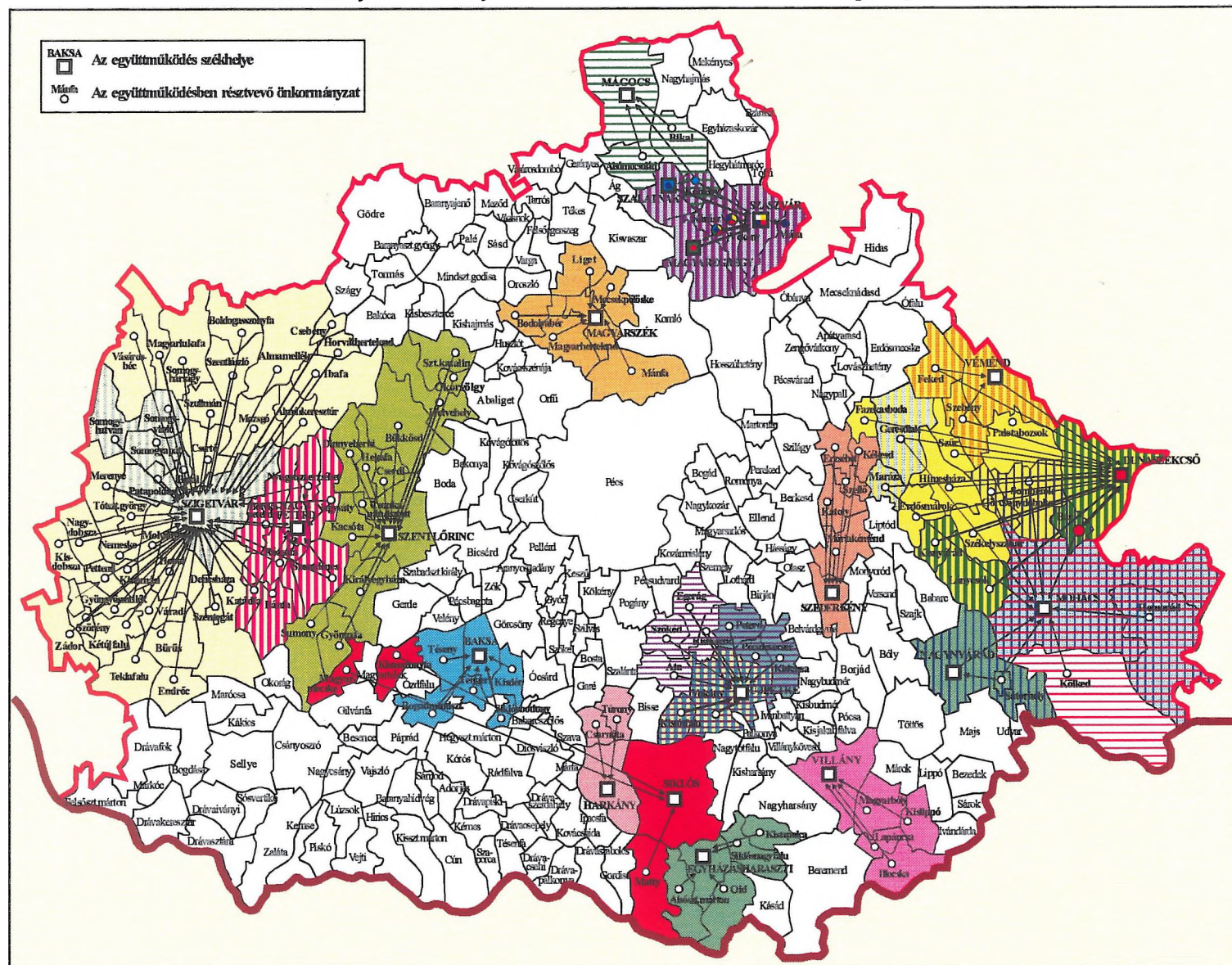
5.3.3. Az önkormányzati társulások helyzete 1997-ben és 2000-ben

A társulások történetében cezúrát jelentett 1998, amikor is hatályba lépett a CXXXV. törvény, mely kötelezte a testületeket működő társulásaiknak az új szabályok szerinti felülvizsgálatára. Az új jogforrás egyúttal *kogens társulási tipológia* bevezetését hozta magával, aminek nem titkolt célja az volt, hogy tisztán látást biztosítson a sok-sok anomália után. Általános vélekedés szerint – amit a számvevőszéki vizsgálat is megerősített – a törvény nem hozott átütő eredményt a formalizált együttműködések növekedése terén. Ítéletalkotásunkat azonban illik árnyalni, ugyanis egyfelől a társulások jogán megszerezhető kiegészítő állami hozzájárulások értékelését nem lehet figyelmen kívül hagyni, másfelől a településhálózat szerkezetének függvényében is differenciálódik az összkép.

Baranya megye remek terepet nyújt a társulások legújabb fejlődéstörténetének analizálásához. A társulási törvény megszületése 62 társulást talált a megyében, amihez még hozzá illik számítani a megyei önkormányzat részvételével és szervezésével működő átfogó együttműködést (7a. és 7b. ábra). Az elmúlt három év során azonban a településközi kapcsolatok költségvetési ösztönzésének hatására 66 új társulásról kötöttek megállapodást a baranyai települések, s ily módon a szervezetek száma száz fölé emelkedett (128). Ez az összesítés azonban nem veszi figyelembe sem a körjegyzőséget, mint egyes önkormányzati és államigazgatási feladatok közös ellátását szolgáló igazgatási körzetet, sem pedig a területfejlesztési önkormányzati társulásokat, melyek a hivatalos jogértelmezés szerint kívül esnek a társulási törvény hatályán és a közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzési jogkörén. Tehát amennyiben a körjegyzőségeket

7.b. ábra

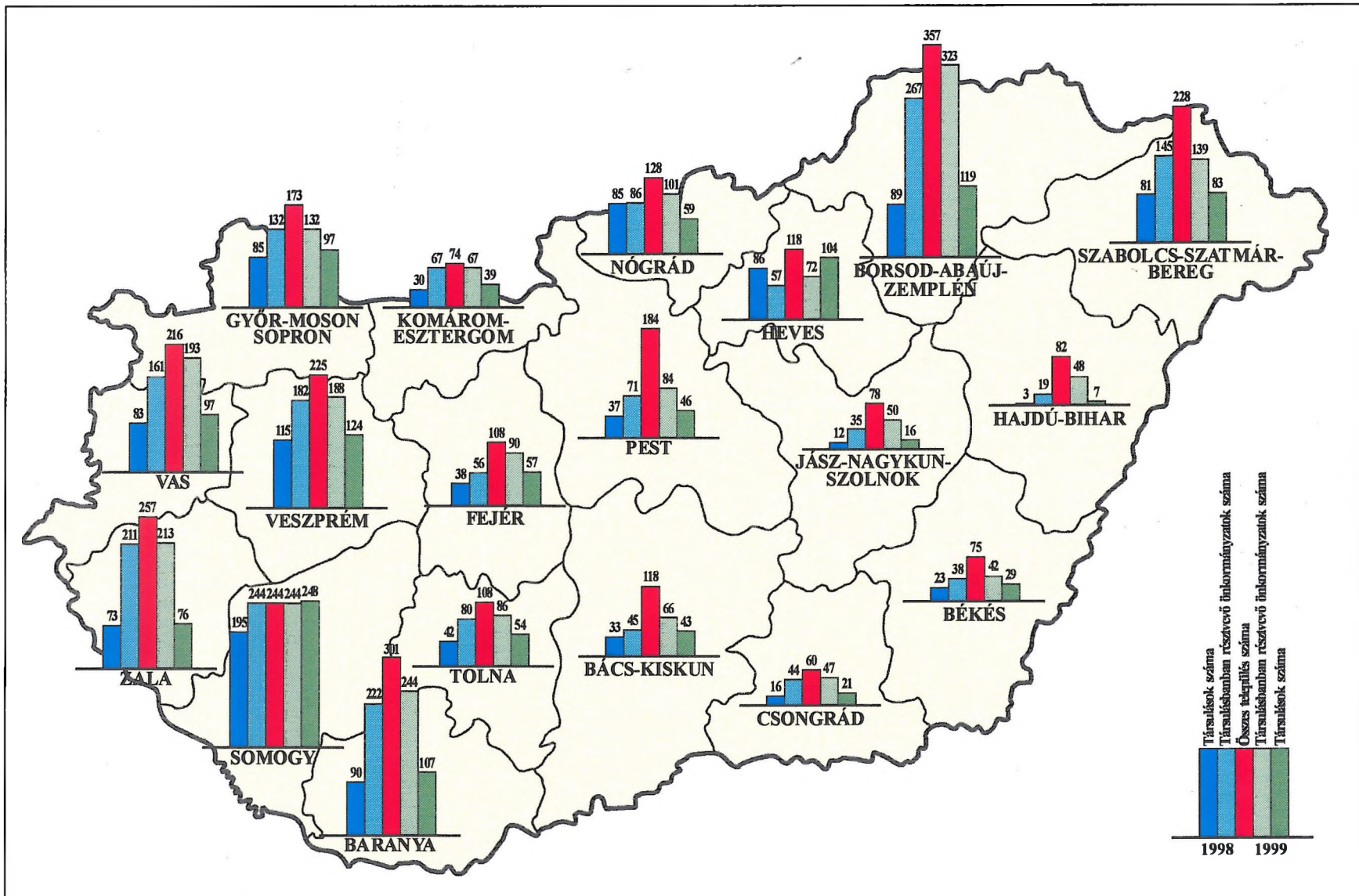
Önkormányzati feladatellátásra kötött,
de az önkormányzati törvényben nem nevesített "társulási" megállapodások, 1997



Forrás: Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal adatszolgáltatása.

8. ábra

Önkormányzati társulások megyénkénti száma 1998-ban, illetve 1999-ben



Forrás: Belügyminisztérium Önkormányzati Főosztály.

befolyásolják a rendelkezésre álló költségvetési források. A gyakorlatban sajnálatos módon a pótfinanszírozás anomáliához vezet. Egyes esetekben a társulás székhelyét jelentő önkormányzat nem bocsátja a szolgálat rendelkezésére az állami normatívát, mert a forrásátcsoportosítás szabadsága révén ezt megteheti. Ehelyett a szolgálat finanszírozása kizárólag a társulás jogcímén járó kiegészítő állami hozzájárulásból, továbbá a tagönkormányzatok által népszerűarányosan befizetendő csekély mértékű tagdíjból (a 2000. évben 41 Ft/fő) történik. A szervezet ezzel rákényszerül minden fellelhető pályázati lehetőség kiaknázására, ami önmagában helyes, ám valamennyi költségvetési kondíciót egybevetve sem elégséges egy magasabb minőséget képviselő szakmai koncepció végrehajtásához. *A célzott állami támogatás egyik szemszögből betölti feladatát, mivel összefogásra és megtakarításra, sőt bizonyos szakmai minimum teljesítésére ösztönöz. Egy másik aspektusból az alapszabály helyébe lép és nem eredményezi a szakmai színvonal arányos emelkedését.*

A térségi szerepkörű települések közül mindenekelőtt a városok részvételével működő társulások vizsgálata Baranyában kevés kézzelfogható eredménnyel jár. Ennek oka, hogy a várossá nyilvánítások az elmúlt tíz évben érzékenyen érintették a megyét. A városok száma a korábbi öttel szemben 12-re nőtt, tehát több mint megduplázódott. Az új városok többsége közigazgatási státusúak megváltozása ellenére kénytelen tovább cipelni nagy múltra visszatekintő mikrokörzeti együttműködéseit. Tehát önmagában az az összehasonlító adat, miszerint város 1997-ben mindössze öt társulásban szerepelt székhelyként vagy tagként, míg 2000-ben tíz esetben találkozhatunk az együttműködésekben városok nevével, nem sokat mond. Annál kedvezőbb képet fest a megye városairól, hogy a társulási törvény hatályba lépése óta városok részvételével kilenc új társulás alakult a legkülönbözőbb tárgykörökben, felerészben központilag támogatott gyermekjóléti, illetőleg családsegítő szolgálat létrehozására, felerészben hagyományosan oktatási és egészségügyi intézmény közös fenntartására. Bóly, Mohács és Siklós két-két megállapodást is kötött a környező településekkel. Noha a jogi személyiségű társulás kivételével a társulások valamennyi törvényi típusa megtalálható közöttük, a szerződések több mint fele mégis a legegyszerűbb megbízási típust intézményesítette. Ennek okai között egyfelől a feladat jellegét lehet megemlíteni, amikor például városi iskola fogadja valamely kisközség kevés számú diákját, valóban nem indokolt társulási tanács létesítésével járó forma alakítása, de az intézményirányító társulás 8. § szerinti egyetértési jogot és megfelelő kontrollt biztosító egyszerűbb típusa jobban kifejezné a felek egyenjogúságát. A megbízási társulás leginkább a megbízó önkormányzat kiszol-

gálatottságát reprezentálja, ami sajnos kifejezi az adott város viszonyulását a kis falvakhoz. Ez azonban nem pusztán baranyai probléma.

Tekintettel arra, hogy a társulási törvény elrendelte valamennyi hatályba lépése előtti megállapodás felülvizsgálatát, valamennyi társulás esetében meg kellett történnie a típusba sorolásnak. *Bércesi Ferenc és Solymosi Veronika* (1999) összegezték elsőként a törvényességi ellenőrzés szemszögéből ennek a folyamatnak a tapasztalatait Baranya megyére vonatkozólag.

Amennyiben elemzésünk célpontjává kifejezetten az új, tehát az 1998 után megalkotott társulásokat tesszük, akkor a 66 szervezet következő jellemzőit lehet megállapítani (10. táblázat). Egy együttműködést az egyéb kategóriába kellett sorolni, mivel társadalmi információs társulást takart. A fennmaradó 65 szervezet körében főként élveznek a társulási törvény 8. §-a szerinti fenntartói társulások, melyek száma 28, tehát 42%-os a képviseltségük. Ún. megbízási társulásból 13 db alakult a három év alatt, *míg rendkívül kedvezőnek tekinthető a társulási tanáccsal bíró társulások 23-as száma. Jogi személyiségű társulás alapítását viszont egyetlen kivétellel mellőzték az önkormányzatok a közszolgáltatások körében.* A területfejlesztési önkormányzati társulások alakításánál éppen ez a kedvelt típus, ami arról tanúskodik, hogy a testületek tisztában vannak lehetőségeikkel. Felmérésünk szerint a társulási tanácsokban kétharmad egyharmad arányban képviselik a tagokat a polgármesterek, illetőleg a testületek által megválasztott képviselők. A szavazati jog feladattól függően a népességszám, az ellátotti létszám vagy a költségvetési hozzájárulás arányában oszlik meg a tanács tagjai között. Néhány társulás vonatkozásában azonban valamennyi polgármester egyenlő szavazati jogot birtokol. A döntéshozó szervvel rendelkező társulás létesítését 16 esetben oktatási, nevelési intézmények közös működtetése indokolta, négy esetben pedig a gyermekjóléti és családsegítő szolgálatok, illetőleg egy háziorvosi és védőnői körzet együttes fenntartása.

A társulási típusválasztást az egyéb közoktatási feladatellátás körében a központi támogatáspolitikája korlátozza. Ha úgy tetszik *típuskényszer érvényesül* intézményfenntartó társulás óvodájába, általános iskolájába járó gyerekek, tanulók után igénybe vehető támogatások tekintetében. Hiszen a 2000. évi állami költségvetési törvény a jogosultság feltételeként szabta meg: ...a közoktatási törvényben meghatározott kötelező közoktatási feladatai ellátását – a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény szerint létrehozott – társulás keretében oldja meg. A megállapodás törvényességét a közigazgatási hivatal vezetőjének nyilatkozatával kell igazolni, melynek tartalmaznia kell, hogy a társulási megállapodást megküldték a közigazgatási hivatalnak és a megállapodás törvényes. A hozzájárulás igénylésének további

feltétele az érintett nevelési-oktatási intézmény írásos megállapodásban rögzített közös alapítása és/vagy megállapodás alapján közös üzemeltetése, az intézmény költségvetésének közös meghatározása.” [1999. évi CXXV. törvény, 3. sz. melléklet 24. c) pontja]. *A rendelkezésben megfogalmazott kritérium egyértelműsíti, hogy a közös döntéshozó szervvel bíró típus az optimális, akár jogi személyiséggel, akár a nélkül.* Vagyis a törvényhozó nem elégedett meg a Ttv. 8. §-a szerinti közös fenntartói típussal, ahol a képviselő-testületek egyetértési jogot gyakorolnak a költségvetést érintő döntések vonatkozásában.

10. táblázat
Új intézményi társulások típus és tárgykör szerinti megoszlása
Baranya megyében, 2000

Ttv. 7. § szerinti meg- bírói típusú	Ttv. 8. § szerinti közös fenntartói típusú	Ttv. 9. § szerinti közös döntéshozó szervvel ren- delkező	Ttv. 16. § szerinti jogi személyiségű	Egyéb	Összesen
13	28	23	1	1	66
Közüktatási feladat ellátására	Családsegítő és/vagy gyer- mekjóléti szolgálatra	Háziorvosi, védőnői körzet fenntartására	Egyéb szo- ciális, illetve egészségügyi feladatra	Egyéb	
39	16	8	2	1	66

Forrás: Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal és a szerző adatgyűjtése.

A közigazgatási hivatal vezetőjére első ízben az 1999. évi költségvetési törvény róttá a társulás létére és törvényességére vonatkozó igazolás kiadásának kötelezettségét. A kötelelem által érintett másik intézménycsoport a családsegítő- és gyermekjóléti szolgál-
tok köre. E téren azonban a kormányzat elvárásai intézményes szempontból enyhébbek, mivel a társulásos feladatellátás akkor alapozza meg a pótlólagos hozzájárulást, ha azt a Ttv. szerinti intézményi társulás keretében végzik és a jogosultságot a közigazgatási hivatalvezető igazolta.

Az újabb keletű 66 baranyai társulás 376 települést átfogóan tevékenykedik, amely szám jó néhány önkormányzat többszöri szereplését takarja (9. ábra). A társulás által lefedett körzet területi kiterjedtségét, méretét alapvetően a célfeladat szakmai racionalitása kellene, hogy meghatározza, amely a tradíciók, a tulajdonviszonyok, a közlekedési hálózatok stb. keretei között fejti ki hatását. Átlagosan 5,7 település jut egy együttműködésre, ami a körjegyzőségi körzetek nagyságrendjét jóval meghaladó érték. Alig változik ez az arányszám, ha valamennyi a megyében létező társulást, összesen 128-at figyelembe vesszük (5,9).

Tanulságos áttekinteni az 1998 óta létesített együttműködések *tárgyköreit*. Megállapítható, hogy hatósági igazgatási társulás és társult képviselő-testület alakítására egyáltalán nem került sor a dél-dunántúli megyében. A fentebb már említett egyéb kategóriába sorolható egyetlen kivételen kívül az *összes megkötött megállapodás intézményi társulásról szól*. Ez pedig egyértelmű összefüggésbe hozható azzal, hogy milyen jogcímen szerezhetők kiegészítő támogatások adott feladat teljesítéséhez. A pálmát vitathatatlanul a közoktatási, valamint a családsegítő és gyermekjóléti tevékenységet végző együttműködések viszik el (10. táblázat).

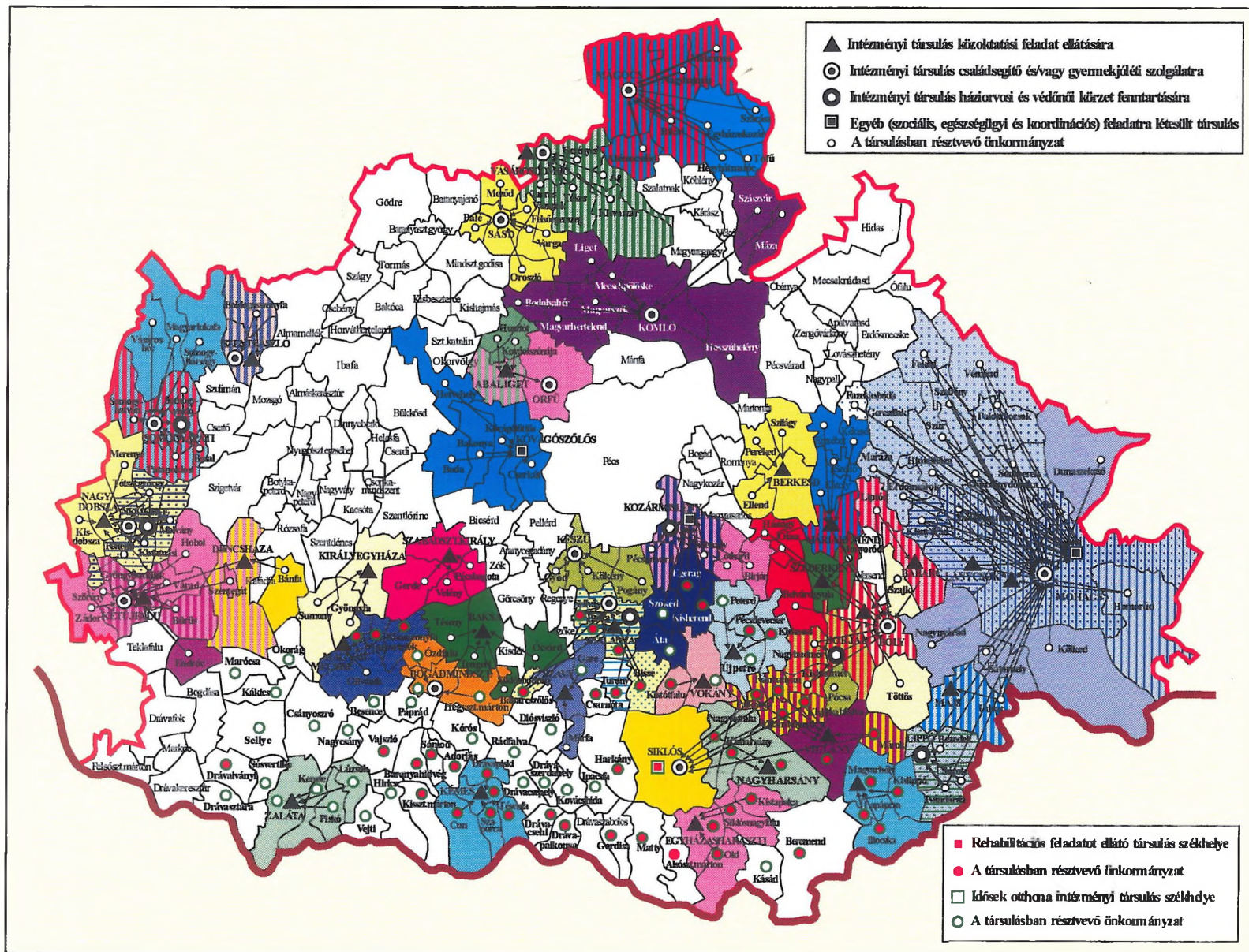
Végül a baranyai társulások körében összegyűjthetők voltak az együttműködésben végzett önkormányzati feladatok jellegzetes csoportjai. Mintegy 26 tárgykörben (2. sz. melléklet) kötöttek együttműködésre vonatkozó megállapodást az önkormányzatok, melyek között elsősorban többséggel a közoktatási és az egészségügyi ágazat szerepel. Alig-alig bukkan fel a mezőéri szolgálat, a hulladéklerakó-hely, a ravatalozó közös fenntartása vagy dögkút üzemeltetése a *társulási tematikában*.

A társulások Baranya megyén belüli területi eloszlása viszonylag egyenletesnek mondható, egyedül a többszörösen hátrányos helyzetű Ormánságról, hozzávetőlegesen a sellyei statisztikai kistérség településeiről állapítható meg a gyengébb együttműködési készség. E tény azonban megfelel a várakozásoknak, hiszen a gazdasági nehézségek, a magas munkanélküliség általában hátraveti a kooperációs készséget.

A társulások működése vonatkozásában a legtöbb problémát a társulási tanácsok okozzák, ami két társulási típust is érint. Gyakori, hogy a társulási tanácsi ülések jegyzőkönyvei csak törvényességi észrevétel után érkeznek be a közigazgatási hivatalba. Ebben az esetben a közös döntéshozó szerv egy második kvázi (delegált) képviselő-testületet jelenít meg, ami azonban a társulást kiszolgáló polgármesteri hivatal vagy körjegyzőség és a jegyző számára nagy mértékű adminisztrációs leterheltséget eredményez, hiszen a jogalkotó a képviselő-testület működésére vonatkozó szabályok alkalmazását írta elő tevékenységéhez. Ezt a jogalkotó egyfelől nem honorálja, illetőleg nagyobb baj, hogy ezáltal a közös döntéshozó szerv szervezetileg nem különül el, hanem beékelődik az alapfokú igazgatási körzetbe, a gesztor önkormányzat hivatalába. A társulási tipológia fejlesztése itt is a többcélú társulások alapítása felé mutat, melyekhez ésszerűen kapcsolható lenne a társulást megjelenítő adminisztratív szerv. Az ilyen jellegű együttműködések elősegítésére fontos lenne a társulások működésének állami támogatása, ami a szervezeti ésszerűsítés felé orientálná a településeket.

Az országos adatokat tekintve – mint arra már fentebb hivatkoztunk – meglehetősen nagy a megyék önkormányzatainak társulási hajlandósága közötti különbség (11. táblázat). Néhány megyében (Baranya, Somogy, Borsod-Abaúj-Zemplén) a kooperációk

9. ábra A társulási törvény hatályba lépése óta alakult új társulások megoszlása Baranya megyében, 2000



Forrás: Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal adatszolgáltatása.

sűrűsége már alig fokozható, oly mértékben behálózzák az önkormányzatok életét. Ez pedig arra utal, hogy szerencsés lenne az ugyanarra a településkörre létesülő társulásoknál a *többcélú együttműködések* létrejöttének elősegítése. Ez az aprófalvas térségekben mindenképp áttekinthetőbb viszonyokat eredményezne. Másrészt viszont csínján kell bánni azokkal az adatokkal, melyek a társuló önkormányzatok településállománybóli részesedését mutatják, mivel ezekből a szervezeti átfedések léte vagy hiánya nem derül ki. Baranya példája igazolni látszik, hogy abszolút számokra nem lehet hagyatkozni, ezért elengedhetetlen, hogy a társulási intézmények rendszeres és egységes országos nyilvántartása kiépüljön, annak érdekében, hogy az ország vezetése tisztában legyen azzal, milyen struktúrát ösztönöz és milyen irányba célszerű terelni az önkormányzati együttműködések. A disszertáció finanszírozási fejezete az alábbiakban megkísérli ezeket az adatok az állami támogatások oldaláról értelmezni, ami különösen a alföldi nagyfalvas megyék önkormányzatainak magatartását kérdőjelezi meg.

11. táblázat

A társulások helyzete Magyarországon, 1999. december 31-én

Megye megnevezése	Társulások száma	Összes település száma	Társult önkormányzatok száma	Társuló önkormányzatok a településállomány %-ban
Baranya	107	301	244	81
Bács-Kiskun	43	118	66	56
Békés	29	75	42	56
Borsod-Abaúj-Zemplén	119	357	323	90
Csongrád	21	60	47	78
Fejér	57	108	90	83
Győr-Moson-Sopron	97	173	132	76
Hajdú-Bihar	7	82	48	59
Heves	104	118	72	61
Jász-Nagykun-Szolnok	16	78	50	64
Komárom-Esztergom	39	74	67	91
Nógrád	59	128	101	79
Pest	46	184	84	46
Somogy	248	244	244	100
Szabolcs-Szatmár-Bereg	83	228	139	61
Tolna	54	108	86	80
Vas	97	216	193	89
Veszprém	124	225	188	84
Zala	76	257	213	83
Budapest	4	1	10	-
Összesen	1 430	3 135	2 439	77

Forrás: Belügyminisztérium.

6. A TERÜLETFEJLESZTÉS ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER KAPCSOLÓDÁSI PONTJAI

6.1. A városok integratív funkciója és a kistérség viszonya az önkormányzati rendszerben

A magyar közigazgatás felépítésében a törvényalkotó mellőzte a városkörnyék fogalmát, illetőleg a városi vonzáskörzet intézményrendszerbeli elhelyezését, ami súlyos hiányosságát jelenti a közigazgatás működésének. Természetesen túlzás lenne azt állítani, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben csírájában sem jelennek meg a városkörnyékiség egyes vonatkozásai. E körbe sorolható például az önkormányzatok feladatairól és hatásköreiről rendelkező 6.§ (1) bekezdésének b) pontja: „...törvény nagyobb lakosságszámú és teljesítőképességű önkormányzatoknak – más helyi önkormányzatokhoz képest – több kötelező feladat- és hatáskört állapíthat meg. A kisebb lakosságszámú település önkormányzata – amennyiben saját maga vagy társulásával arról közösen gondoskodni tud – működési területén önként vállalhatja a törvény által a nagyobb lakosságszámú települési önkormányzatnak, illetve megyei önkormányzatnak kötelezően előírt közszolgáltatás megszervezését.”.

Azáltal, hogy a területfejlesztés intézményesen kiszorult az önkormányzati rendszerből a városkörnyékiség komplex szemléletű kezelése még inkább nehézségbe ütközik. A területi vagy tájegységi tervezés, mint lényeges fogalmi ismérve a területfejlesztésről és rendezésről szóló 1996. évi XXI. törvénybe került bele. Az alapfogalmak körében tárgyalja e törvény a városkörnyéket, melyet *városközpontú kistérségnek, a fejlesztések összehangolása érdekében kialakult önszerveződő területi egységnek tekint*. Ha a fonalat követjük eljutunk egyfelől a megyei önkormányzat területfejlesztési és területrendezési feladataihoz, melyek közül kettő is összefügg(het) a városkörnyékiséggel. Nevezetesen a megye koordinálja a települési önkormányzatok felkérése alapján azok fejlesztési tevékenységét, illetőleg együttműködik a megyei jogú város önkormányzatával és az érintett települések önkormányzataival a területrendezési tervek városkörnyéki összehangolása érdekében (Tft. 11. § c) és d) pont). Érthetetlen módon a tájegységi tervezés igénye csak a megyei jogú városok vonatkozásában jelentkezik, bár még abban sem lehetünk egészen biztosak, hogy az idézett paragrafusban erről van szó. Hanem

arról, hogy a megyei rendezési tervekben akceptálódják a valószínűsíthetően a megyei városok körül feltétlenül kialakuló vonzáskörzeti gyűrűk valamilyen egységesebb kezelése, mivel a törvény szövege nem a településrendezési, hanem a területrendezési terv kifejezést használja. További kétségeink merülhetnek fel, mert a területrendezési tervek tartalmáról kiadott KTM rendelet az agglomerációk és településhálózati csomópontok helyét az országos területrendezési tervben, míg a települések helyét a megyeiben állapítja meg. Ez a tény azonban nem zárja ki, inkább aláhúzza az agglomerációk, agglomerálódó térségek, az urbanizálódó térségek, valamint a nagyvárosi településegységek és a településegységek egységes tervezési igényét. A statisztikai adatgyűjtés a felsorolt kategóriákat alkalmazza, melyek valamelyikébe besoroltan szinte valamennyi megyei jogú városunk és vonzáskörzete megjelenik.

Másfelől a *megyei területfejlesztési tanács* hatáskörében szerepel az a kötelelem, hogy a megye területén összehangolja a kormányzat, a helyi önkormányzatok, azok területfejlesztési társulásai és a gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit. A gyengébb legitimációval rendelkező fejlesztési tanács ily módon egyértelműen átfogóbb kompetenciához jutott a tervek koordinációja területén, amelynek célpontját nyilvánvalóan a koncepcionális tervezés adja. A városkörnyékre történő utalás itt hiányzik, de az önkormányzatok megemlített területfejlesztési társulásait a jogalkotó kifejezetten a települések összehangolt fejlesztésére, közös területfejlesztési programok kialakítására, közös fejlesztési célú pénzalap létesítése céljára rendelte. Bár azt is tudjuk, hogy az önkéntesen alapított területfejlesztési társulásoknak nem szükséges eleme a körzetközpont város részvétele. Nem létezik olyan törvényi kötelezés, hogy e társulásoknak igazodniuk kellene a KSH által lehatárolt statisztikai kistérségek területéhez, melyeknek egy kivétellel van várostagja, esetleg több városi rangú településből állnak.

6.1.1. A kistérségi területfejlesztés szervezeti kereteinek változása

A Parlament a decentralizált döntéshozás bázisán elfogadta a területfejlesztésről és -rendezésről szóló törvényt, mely a területfejlesztési feladatok telepítése során alapjaiban négy szintet határozott meg, az országos, a regionális, a megyei és a kistérségi szintet. A kistérségi kategóriának a területfejlesztés szempontjából történt elismerése új intézménynek, a területfejlesztési önkormányzati társulásnak a legitimációját hozta magával, ami azonban nem csupán a területfejlesztés, hanem bizonyos szempontból a közigazgatás palettájára is új színfoltot hozott. E társulások intézményesítése megelőzte a társulási törvény megszületését. Elfogadása után pedig az a furcsa helyzet állt elő,

hogy a kizárólag önkormányzatok részvételével alapítható területfejlesztési társulások kívül rekedtek a társulási törvény hatályán.

A területfejlesztési célú kistérségi szervezetek magyarországi megjelenése 1989-re datálható. Ettől az időponttól a kistérségi szerveződéseknek alapvetően két típusa jelent meg. A települési önkormányzatok együttműködését formalizáló önkormányzati jellegű, azaz az önkormányzati törvény rendelkezései szerint megalakulók képezték az egyik és számottevőbb csoportot. Ők is megoszlottak attól függően, hogy alapszabályukban az Ötv. társulásokat szabályozó 41. §-ára hivatkoztak vagy pedig a törvény 1. § (6) bekezdése megjelölésével kifejezetten érdekvédelmi szövetségként aposztrofálták magukat. A másik típust az állampolgári kezdeményezéseket felkaroló, közösségi jellegű civil szerveződések alkották, elsősorban egyesületként vagy társadalmi szervezetként, tehát a polgári jog szabályai szerint kérve bejegyzésüket a cégbíróságnál. Végül létezett egy kiegészítő kategória is, mivel a szövetségek egy elenyésző hányadát a polgári jog alapján bejegyzett alapítványok jelenítették meg. Közös vonásuk, hogy valamennyi az adott térség fejlődéséhez kívánt hozzájárulni, a területfejlesztés céljainak és programjainak meghatározásában és végrehajtásában akart részt vállalni.

A formalizált kistérségek létrejöttében és elszaporodásában két tényezőnek feltétlenül szerepe volt. Egyfelől a gyenge, térségi funkciók nélküli megye létrehozásával a középszinten támadt ürt igyekeztek betölteni. Másfelől e szerveződések többsége a központi támogatási forrásokhoz hozzájutás esélyeinek javítása érdekében alakult, amit a válságtérségekké nyilvánított megyékre kiterjedően hozott kormányhatározatok tovább gerjesztettek. E kormányzati pénzeszközökkel ösztönzött alapított szervezeteket felülről kezdeményezett szerveződéseknek is nevezték, minthogy az adott megyékben (Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Békés megyék) szinte területet lefedő mértékben kiépültek. Ugyanakkor a rendszerváltás után követett területi politika évekig nem döntötte el, hogy mely jogi formát választó szervezeteket ismeri el legitimnek, amiből aztán a területfejlesztési törvény elfogadásával némi kár is keletkezett. Mindkét szervezeti formációt választó kistérségi szervezeteknek szembe kellett nézniük az intézményesülés problémáival. A civil szervezetek nyilvánvalóan nem férhettek hozzá önkormányzati pénzeszközökhöz, a társulásként működők nem hozhattak valóságos döntéseket, minthogy az önkormányzati törvény ekkor még nem tette lehetővé önkormányzati hatáskörök társulásra ruházását, illetőleg a bíróságok nem ismerték el e szervek jogképességét.

Az 1993 őszén készült felmérések 68 kistérségi szervezet működését regisztrálták és vizsgálták (G. Fekete É. 1994). Már ebben az időben megállapítható volt, hogy területi

határaik kialakításában mely szempontok játszottak szerepet. A spontaneitásnak köszönhetően az esetek több mint egyharmadában valamely földrajzi kistérség, egynegyedében város és vonzáskörzete, más esetekben a korábbi igazgatási körzetbeosztás szerint összetartozó települések szövetkeztek egymással. Néhány esetben az etnikai vagy kulturális identitás vált a kistérségi lehatárolás alapjává. Ebből is következik, hogy taglétszámukat tekintve igen nagyok a szervezetek közötti eltérések, a néhány települést tömörítőtől a közel 100 tagot számlálógig a legkülönbözőbb nagyságrendek megtalálhatók közöttük. Létrejöttükben értelemszerűen nem igazodtak a közigazgatási határokhoz, megyehatárt átlépő együttműködések is találhatók közöttük. A szervezetek térség- és gazdaságfejlesztésre való alkalmassága a méretarány igen érzékeny kérdését veti fel. Ismerünk olyan társulást, mely közel 60 ezer lakost fog át, és olyat, mely 3200 főre kiterjedően működik. Kezdetről fogva igen gyakori, hogy ugyanazon települési önkormányzat két vagy több kistérségi szervezetnek is tagja, ami által a társulások területileg át is fedhetik egymást.

A Központi Statisztikai Hivatal kidolgozta és 1994-től alkalmazza a kistérségi statisztikai körzetrendszert, ami megfelel az Európai Unióban alkalmazott NUTS IV. körzeti szintnek. A lehatárolás során érvényesítették a munkaerő-vonzási, a közlekedési és a középfokú ellátási vonzásokapcsolatokat. E statisztikai kistérségekben minden település csak egy körzetbe tartozik. Törekedtek arra, hogy minden vonzáskörzetnek legyen városi, de legalábbis városiasodó község-központja. A kistérségi rendszer bevezetésekor 138 egységet határolt le, ami azóta folyamatosan kritika tárgyát képezi. Az elmúlt évek korrekciós javaslatai nyomán számuk előbb 140-re, majd 150 gyarapodott, illetőleg megtörténtek a belső, néhány kisebb településcsoport hovatartozását megváltoztató határkiigazítások.

A statisztikai kistérségek eredeti száma lényegileg megegyezett az 1984-ben kialakított városkörnyéki struktúra alapegységeinek számával. Akkor a városkörnyékek száma 139 volt. Értelemszerűen nem minden város köré alakítottak ki önálló körzetet, de minden város a maga körzetében legalább társ-központi szerephez jutott. A területi lehatárolás tekintetében mutatkoznak eltérések, mert például tíz fölött van azoknak a vonzáskörzeteknek a száma, melyekkel 1984-ben még nem számolt a területi politika. Ezek közül három, a pécsváradi, a sellyei és a sásdi éppen Baranyában találhatók. E statisztikai vonzáskörzetek tehát viszonylag stabil tércategóriáknak tekinthetők, ami az idők folyamán időszerűvé váló módosításokat nem zárja ki.

A statisztikai kistérségek jellemzői közé tartozik átlagos népességszámuk, ami – a 2,4 milliós budapesti agglomerációs kistérséget számításán kívül hagyva – mára kb. 51

ezer főre apadt, a kijelölésükkor konstataált 57 ezerrel szemben. Ezen belül is a legnagyobb kistérség a debreceni, 295 ezer fővel, a legkisebb a Pécsvárad központú 12 ezer lélekkel, tehát a szélső értékek között nagy a távolság. Ezért is érthetetlen, hogy ha már a közigazgatás szervezeten nem tudta befogadni a kialakult városegységeket, legalább a statisztikai alapegység szintjén egy egységként lehetett volna kezelni őket. Gondolok arra, hogy nem egy kistérséghez tartoznak a Tatabánya–Tata–Oroszlány, a Sátoraljaújhely–Sárospatak, a Békéscsaba–Békés–Gyula város csoport tagjai. Az átfogott településszám még nagyobb szélsőségeket takar, ami nyilvánvaló összefüggést mutat a településhálózat nagyságrendi szerkezetével. Az aprófalvas vidékeken lehatárolt vonzáskörzetek nem ritkán 70–80 települést számlálnak, míg a legkevesebb településből álló három közigazgatási egységre terjed ki. A statisztikai vonzáskörzetek lehatárolása még csak 184 várossal számolt, azóta számuk a várossá nyilvánítási hullámmal 237-re emelkedett. Tehát megnőtt a több központú térségek száma. A településhálózati sajátosságok függvényében az Alföldön a körzetek több mint felében kettő vagy több központ, illetve társközpont található. A Dunántúlon viszont csak minden ötödik, Észak-Magyarországon minden negyedik körzet többcentrumú. A kistérségek kétharmadában egy központ van, egyhatodikban kettő, míg 17 kistérség 3–5 városközponttal is rendelkezik (Szigeti E. 1997).

1996-ban a területfejlesztési törvény hatálybalépésével a kistérségfejlesztés sorsa jelentősen módosult. A törvény ugyanis a kistérségi területfejlesztési társulások létezését ismerte csak el, azaz az önkormányzati törvény szerinti társulás alapításához kötötte a szervezetek legitimációját. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a civil szféra és a gazdasági élet szereplői hivatalosan kiszorultak az intézményekből, azokat kizárólag önkormányzatok alkothatják. Ugyanakkor a megyei szintű területfejlesztési feladatokat és intézményrendszer működtetését nem kapták meg a megyei önkormányzatok, arra új típusú, tripartit jellegű szervezetet hozott létre a törvényhozó.

A területfejlesztési törvény vizsgált megyénkben, Baranyában 1996 májusában 15 kistérségi szerveződést talált (10. ábra). A helybéli szervezetalakítások az országos folyamathoz képest megkésettiséget mutattak, az első kistérségi szövetségek csak 1994-ben bontogatták szárnyaikat, holott az ország más megyéiben közvetlenül a rendszerváltást követően jelentkeztek. A szerveződések magas száma ellenére akadtak lefedetlen területek, nem csupán magányos települések formájában, hanem összefüggően is, különösképpen a megye nyugati és déli tájain. Eszerint a szigetvári, a sellyei és a siklósi statisztikai körzetekben a súlyosabb gazdasági-társadalmi problémák a kapcsolatok kiépítésének is gátját képezték. Az 1996-ban történt adatfelvétel idején a szövetségekhez nem

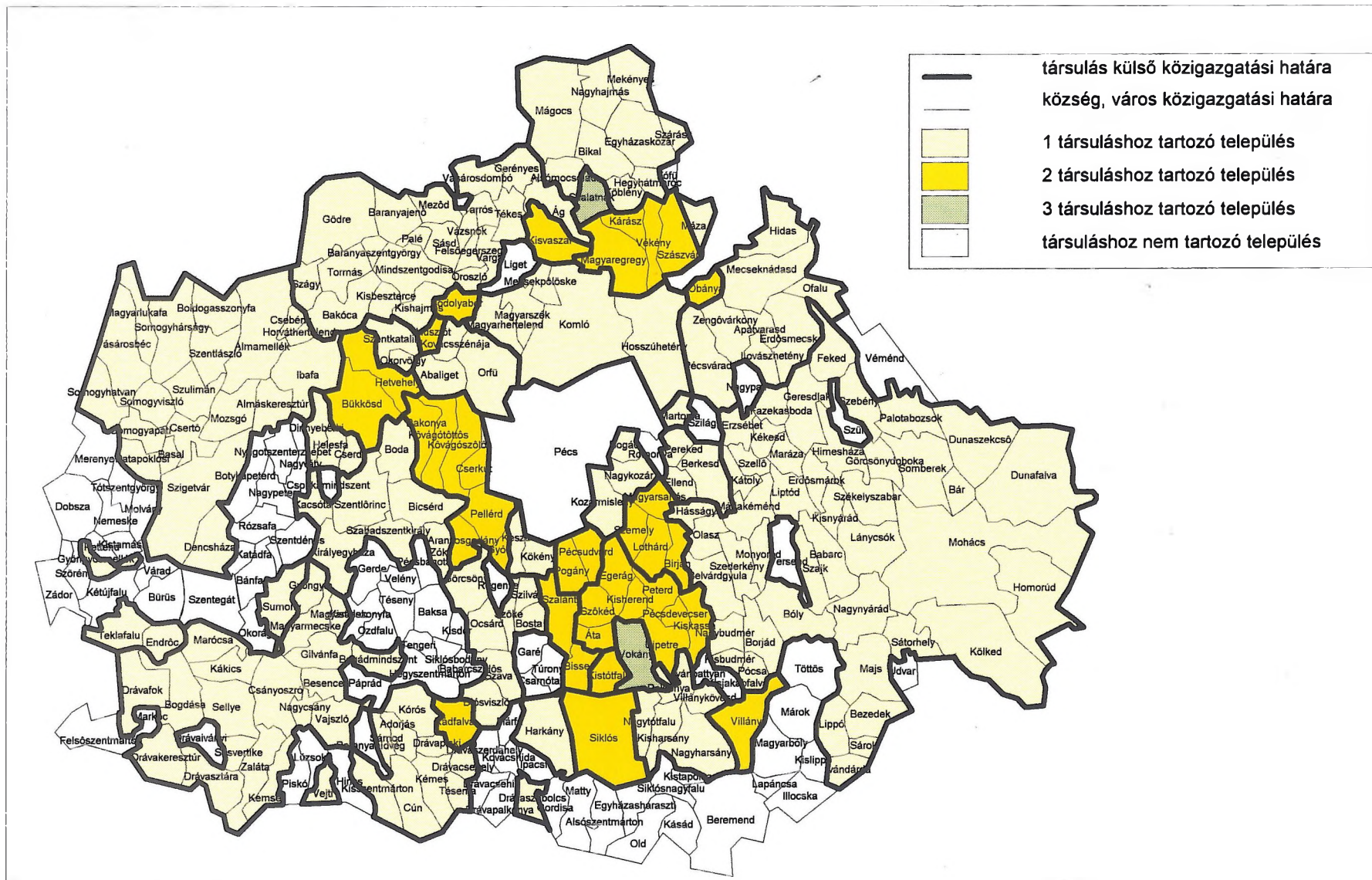
tartozó településcsoport összesen 67 községet takart, mely a településállomány 22,5%-át jelentette. Ellenben a többes szervezeti tagság 39 önkormányzatot jellemzett, közülük 37 két, 2 pedig három kistérségi szövetség tagja volt. Miután a területfejlesztési törvény a kistérségek vonatkozásában lemondott a városközpontúság bevezetni tervezett követelményéről, a fejlesztési társulások alapításában az önkormányzatok korlátlan szabadságot kaptak. Ily módon nem volt speciálisnak tekinthető a baranyai helyzet, amikor is 15 kistérségi szervezet jutott 8 statisztikai kistérségre. Noha a városok száma időközben nyolcra emelkedett, még ez is kevésnek bizonyult volna ahhoz, hogy minden társulás rendelkezzen városcentrummal. Országosan egyébként is kitapintható volt az a tendencia, hogy a városok kezdetben távol tartották magukat az önszerveződő mozgalmaktól. Ehhez képest Baranyában a kistérségi társulások 60%-ában jelen volt a vonzáskörzet-központ város, ami jó aránynak bizonyult. Megfordítva az elemzést kiderül, hogy a megyeszékhely város volt az egyetlen városi rangú település, mely nem csatlakozott területfejlesztési társuláshoz. Ebben a megyében mindössze a Komló Térségi Fejlesztési Tanács tartozik az ún. alulról szerveződött fölülről kezdeményezett kistérségi szervezetek kategóriájába. Életre hívásáról ugyanis az 1007/1994. számú Pécs–Komló térsége hosszú távú koncepciója kialakításáról és rövid távú fejlesztési feladatairól szóló kormányhatározat gondoskodott. Kivételezett helyzetét mutatta, hogy a kormány annak idején a Területfejlesztési Alap terhére a térség javára fejlesztési forrásokat különített el, melyek felhasználására maga a tanács tehetett javaslatot. Ez nyilvánvalóan helyzeti előnyt teremtett a kistérség számára, amit azonban nem tudott okosan hasznosítani, tehát az később el is tűnt.

A Tft. hatálybalépésekor a jogi forma megválasztása körüli bizonytalanság a baranyai szervezeteknél kimutatható volt. Az említett 15 szerveződés közül csupán négy felelt meg a törvény előírásainak és működött önkormányzati társulás formájában, a többi társadalmi szervezet vagy egyesület volt. Öt esztendővel ezelőtt úgy tűnt, a bajok orvossága az, ha a szervezetek tagjai területfejlesztési önkormányzati társulásról szóló szerződésben újfent megerősítik együttműködési szándékukat. Ez természetesen nem állt érdekében mindenféle profilú kistérségnek, így a Villány–Siklói Borút Egyesület feltétlenül kivételt képezett.

A törvény három párhuzamos kistérségkategóriát vezetett be a városkörnyékkel együtt, melyeknek egymáshoz való viszonya máig tisztázatlan. A törvény az alapfogalmak körében nevesíti a kistérség fogalmát. A *kistérségről* beszél abban az értelemben, hogy az a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszer összessége alapján lehatárolható területi egység, egymással intenzív kapcsolatban lévő, *önszerveződő*, egy-

10. ábra

A formalizált kistérségi együttműködések Baranya megyében, 1996



Forrás: A szerző adatgyűjtése.

mással határos települések összessége. E definícióból arra következtethetünk, hogy a jogalkotó e fogalmat az alulról szerveződő kistérségi szövetségekkel azonosította. Itt nem írta elő a földrajzi nagyságrendet, sem a jogi formát, sőt a városi központtal rendelkezés sem jelenik meg a kritériumok között. E spontán létrejött társulások a legfontosabb korlátozó rendelkezés értelmében 1999. októberéig csakis a fentebb ismertetett statisztikai vonzaskörzetenként voltak jogosultak képviselőre a megyei területfejlesztési tanácsban. A két kistérségi hálózat pedig szükségképpen nem fedte és nem fedi egymást.

A liberális törvényi szabályozásnak köszönhetően két kistérségi szervezeti rendszer él egymással párhuzamosan. A korábban megalakult szövetségek, társulások, egyesületek fennmaradtak és valóságos érdekközösségük, a települések társadalmi-gazdasági kapcsolataira építkezve fejtik ki aktivitásukat és ettől működnek. A diszkrepancia áthidalására többnyire formálisan fuzionáltak vagy pusztán együttműködésre léptek a megyei területfejlesztési tanácsbeli egyetlen képviselői hely birtoklása érdekében. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy az egyazon vonzaskörzetbeli kistérségi szervezetek vezetői rotációs elven évente, félévente egymást váltva vettek részt a megyei tanács munkájában. A megoldás demokratikus, ám nem feltétlenül szolgálja a hatékonyságot és a hosszú távú érdekeket. A statisztikai vonzaskörzetek léte így jórészt formális volt, a területfejlesztési törvény módosítása óta szinte teljes mértékben azzá vált.

Az 1999. évben egy kutatás keretében országos felmérés készült (G. Fekete É. 1999) a területfejlesztési önkormányzati társulások állapotáról. Ennek során 263 szervezetet sikerült regisztrálni, melyek közül összesen 184 a ténylegesen működő. Ezek az ország területének közel teljes, 96%-os lefedettségét adják. Léteznek olyan megyéink, ahol a települések többes szervezeti tagsága kifejezetten jellemző, mint Borsod-Abaúj-Zemplén, Komárom-Esztergom és Zala megyékben. A magyar településállománynak jelenleg mintegy 31%-a egyidejűleg több kistérségi szerveződésnek tagja. Első megközelítésre enyhít ezen a meghökkentő számon az a tény, hogy számos kisebb léptékű területfejlesztési társulás, egyesület valamely nagyobb ún. ernyőszervezetnek is részese. A vizsgálat egyébként 53, rendszerint több statisztikai kistérségnyi területen működő ernyőszervezetet említ. Annál meglepőbb, hogy egy-egy ilyen szerv 4–10 kistérségi társulást tömörítve sem tud egy középváros népességénél nagyobb lakosságszámot átfogni. Megemlíthető a tíz tagszervezetet átfogó Zalai Falvak Egyesülete, továbbá a négy szerveződésre kiterjedő Zempléni Települések Szövetsége, melyek összesen 57 ezer, illetve 49 ezer fős népességet integrálnak. A szervezeti nagyságrend ebben az esetben is szorosan összefügg a településhálózat belső struktúrájával. Ellenpéldaként szolgálhat a

Jász-Nagykun Területfejlesztési és Kistérségi Együttműködési Társulás, mely 108 ezer lakost, s a Felső-Bácskai Önkormányzatok Szövetsége, melynek három tagja 160 ezres népességet tömörít.

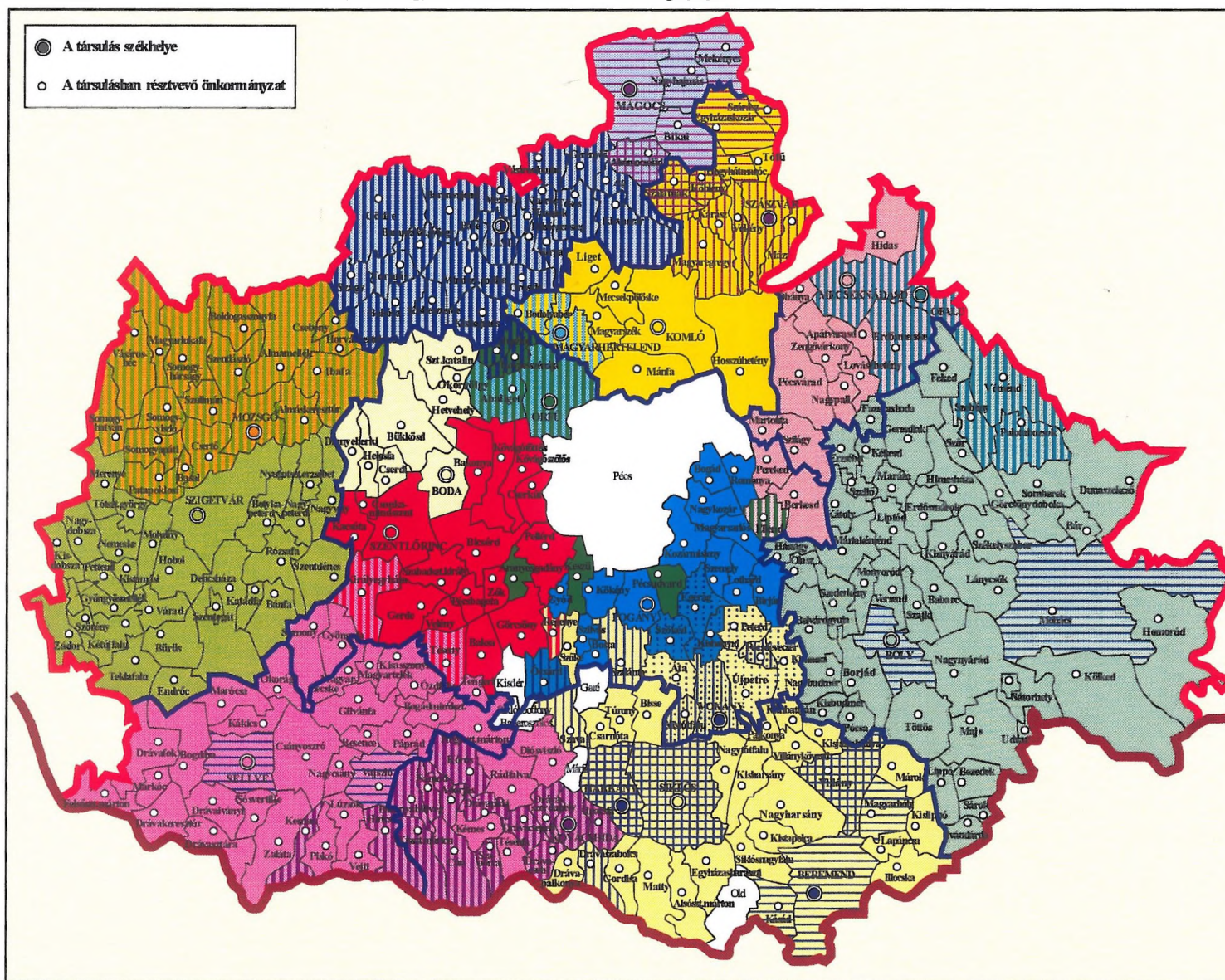
A nagyságrenddel függ össze, hogy az intézményesített kistérségek 18%-ának, vagyis 34-nek a tevékenysége terjed ki az adott KSH-körzet teljes egészére, ha úgy tetszik egy rendes városi vonzáskörzetre. Megfordítva viszont megállapítható, hogy valamennyi statisztikai kistérségben működik szervezet. Meglehetősen tragikus, hogy a szervezeti többszöröződésnek semmilyen gátja nincsen, hiszen a SAPARD program meghirdetésével eddig sosem volt kistérségek jelentkeztek a forrásokért. Aggodalmunkat az táplálja, hogy általában mindenki fennen hangoztatja a statisztikai kistérségeknek az Európai Unió statisztikai nomenklatúrája szerinti IV. besorolását. Ez a tény viszont feltételezné a KSH-körzeteknek területi tervezési egységgé nyilvánítását, melyek átfedésmentesen biztosítanák az adott tervezési szinten készülő tervdokumentumok egymásmellé helyezését. A területfejlesztési törvényben azonban a törvényhozó a statisztikai kistérségre nem hozott létre tervezési jogosultságot birtokló szervet, helyette a területfejlesztési önkormányzati társulást ruházta fel a kistérségi területfejlesztési koncepció megalkotásának fakultatív jogával. *A tervezés szakmai logikájával viszont a legteljesebb mértékben ellenkezik, hogy egyazon térségre vagy térségek egyes részeire többféle érdekkonstellációban és célrendszerben készüljenek különféle fejlesztési koncepciók.* A hatályos jogi előírások közepette ennek lehetősége fennáll, hiszen a fejlesztési tervek megrendelői a valóságosan működő, alulról szerveződött kistérségi társulások, finanszírozásuk pedig rendszerint a megyei területfejlesztési tanácsok által kiírt pályázatok segítségével történik. Amennyiben valamely település egyidejűleg több szervezetnek is tagja, a más-más területi kiterjedésű kistérségre készülő tervben egyaránt helyet fog kapni. Másrészt a területi tervezés szükségképpen megkívánja, hogy minden közigazgatási terület, ha úgy tetszik település valamelyik tervezési egységre beletartozzék.

6.1.2. A területi érdekképviselőiben végrehajtott politikai modellváltás hatása a kistérségi szintre

A 2000. évi ismételt állapotfelvétel idején (11. ábra) prekonceptióként joggal feltételezhetnénk, hogy érdekeiktől vezérelten valamennyi település csatlakozott kistérségi szervezethez, továbbá hogy az intézményesülés ma már kevésbé az ellentétek, a különbözőség keresése mentén történik. Várakozásaink azonban nem igazolódnak, mivel a kistérségi fejlesztő szervezetek abszolút számát tekintve Baranya országosan dobogós helyre pályázhatna a maga 21 egységével. Tehát az elmúlt négy év alatt további szervezetek ala-

11. ábra

Baranya megyében működő kistérségi fejlesztő szervezetek, 2000



kultak, összesen öttel (40%-kal) gyarapodott az önkéntesen létrehozott kistérségek száma, miközben továbbra is léteznek fehér foltok a térképen. 2000-ben szám szerint 6 Baranya megyei település maradt távol a kistérségi területfejlesztés intézményeitől, lemondva ezzel érdekérvényesítési esélyéről és a pályázati források elnyerésének lehetőségéről. Bár ez az adat a szervezettség lényeges javulását fejez ki az 1996-os állapothoz képest, 22,5%-ról 2,0%-ra mérséklődött a perifériára szorult települések aránya. Baranyában összesen 408 önkormányzat tagja van a kistérségi társulásoknak, ami egyharmad résszel felülmúlja a településállományt. Egy település átlagosan 1,36 társulásnak tagja. Meg kell említeni, hogy egy olyan szervezet van a térségben, nevezetesen a Dél-Baranyai Határmenti Települések Egyesülete, mely tagjai között két kisebbségi önkormányzatot tart nyilván. A helyi kisebbségi önkormányzat jogi minőségét tekintve egyértelműen közjogi testület, vagyis ebből a nézőpontból résztvevője lehetne egy területfejlesztési önkormányzati társulásnak. A területfejlesztési törvény konkrét paragrafusa [Tft. 10. § (1) bek.] azonban a települési önkormányzatokra szűkíti le a társulás alapítóinak körét. Ily módon a határ menti együttműködés szervezeti formája kényszerűen a polgári jogi egyesület lett, már csak azért is, mert többségében egymással nem határos önkormányzatokból áll.

Az 1996-os és a 2000-es állapot egymásra vonatkoztatása rávilágít arra, hogy a kistérség-fejlesztés intézményesülésében nem következett be tisztulás. Az 1996-ban már élő 15 fejlesztő szervezet mindegyike fennmaradt, noha a Siklós-illányi Borút Egyesület miután alapvető céljának a borturizmus fejlesztését tekinti, kikerült a kistérségi társulások köréből. Az így fennálló 14 egységből öt esetben állapítható meg, hogy a szervezet típusát a törvényi rendelkezést követve önkormányzati területfejlesztési társulásra változtatta. A másik szervezeti stratégia is nyomon követhető a megyében, hiszen két szerveződés gyakorlatilag megkettőzte magát, bár tagadhatatlan, hogy a tagok létszáma az új társulásban emelkedett. A Dél-Zselici Települések Szövetsége mellé felsorakozott a Szigetvár és Dél-Zselici Települések Társulása, a Hegyhát Térségi Fejlesztési Tanács mellé pedig a Baranyai Hegyhát Területfejlesztési Önkormányzati Társulás. Végül új szervezetnek számít a 37 települést számláló Siklós Vidék Területfejlesztési Önkormányzati Társulás, az említett határ menti együttműködés 12 taggal, egy kifejezetten problémaorientált kistérség, az Ófalu székhelyű Környezetvédelmi Társulás hat községgel. Továbbá szervezeti diszperziót tanúsít az Ormánságban mint egybefüggő tájegységben megalakult Kelet-Ormánság Területfejlesztési Önkormányzati Társulás 15 községgel és a mindössze négy tagú Mecsek Hegyháti Önkormányzati Társulás a pécsi statisztikai kistérségben.

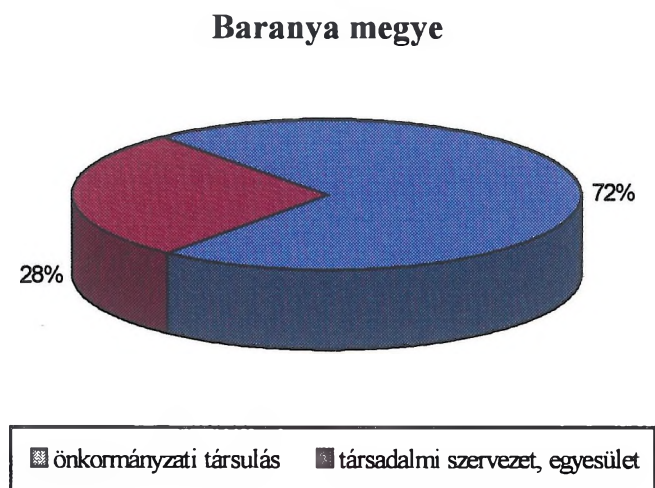
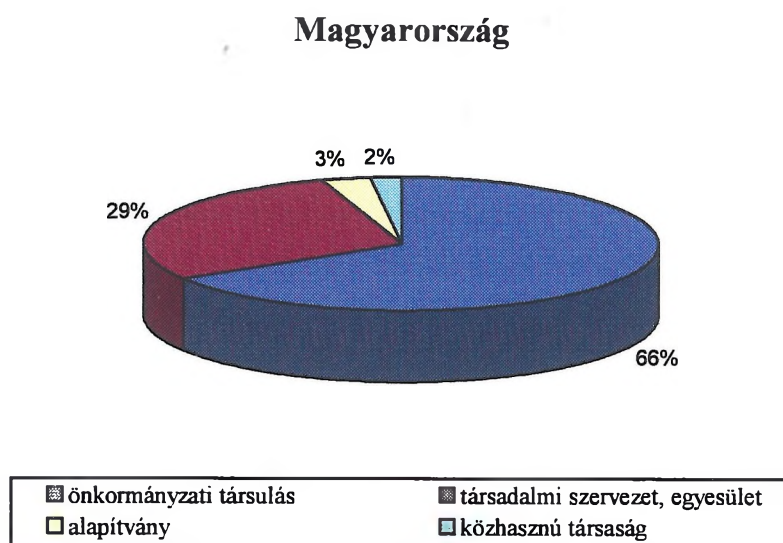
Baranya megye területe nyolc statisztikai kistérségre oszlik, ennek következtében egy körzetre átlagosan 2,6 szervezet jut. A KSH-körzetek közül területfejlesztési és tervezési szempontból egységesnek tekinthető négy, vagyis 50%-uk. A komlói, a mohácsi, a sásdi, valamint a szigetvári statisztikai körzet kompakt abból a szempontból, hogy rendelkezik területe egészét integráló kistérségi társulással. A pécsváradi igen kicsi statisztikai kistérség csupán egyetlen község hibájából nem kerülhetett e komplett kistérségi csoportba, ugyanis Fazekasboda a Mohács Térségi Területfejlesztési Társuláshoz csatlakozott, miközben Pécsvárad magához vonz két, egyébként a pécsi kistérségbe sorolt falut. Az aprófalvas településszerkezetre rációzva megyénkben a KSH és az önszerveződő kistérségek meglehetősen jó arányban fedik egymást. Ugyanakkor árnyalja a képet, hogy valamennyi statisztikai körzet területét a kisebb szervezetek tovább tagolják. Ebből adódik a kezelhetetlen állapot, hogy *Baranyában a kistérségi szervezetekben résztvevő települések 50,5%-a, a teljes településhálózat arányában kifejezve 45,8%-a több kistérségi társulásnak, illetve egyesületnek tagja*. E mögött kilenc esetben nem csupán kettes, hanem hármas szervezeti tagság rejlik.

Szembe tűnő, hogy az egyesületi forma továbbra is népszerűségnek örvend, a szerveződések mintegy 28%-a választotta ezt a jogi formát. Összeköti az egyesületeket az a jellemzőjük, hogy kifejezetten alacsony településszámú, 8–12 tagból álló együttműködések alkotják ezt az együttműködési típust, ami viszont nem zárja ki, hogy legyenek önkormányzati társulásként tevékenykedő kisservezetek a megyében. Egyetlen kivételnek számít a Dél-Zselici Települések Szövetsége, melynek egyesületi alapszabályát 18 település képviselői írták alá. Az egyesületekhez rendszerint kapcsolódik a jól áttekinthető, a közösség fejlesztését értéknek tekintő és az eredményekért áldozatot hozni hajlandó tagság ideája. Az országos adatokhoz képest Baranyában a szervezetek jogi státusza szegényesebb képet mutat, mivel a palettáról teljesen hiányzik a közhasznú társaság és az alapítvány. A főbb arányszámok azonban megegyeznek (12. ábra).

A kistérségek örök kulcskérdése *a városok részvételének intenzitása*. Baranya 12 városa közül a megyeszékhely az egyetlen, mely nem tartotta fontosnak, hogy a területfejlesztés legalsó szintjén képviseltesse magát. A szerveződések magas száma miatt azonban kilenc kistérségi társulás nélkülözi a vonzáskörzet központ jelenlétét. Értelemszerűen ez azokat a szervezeti egységeket karakterizálja, ahol az adott statisztikai kistérségen belül szervezeti diszperzió valósul meg, továbbá rendszerint a kisebb mérettel is korrelál. Ilyen vonatkozásban permanensen a pécsi és a siklósi kistérség helyzete a legproblémásabb. A számba vett önszerveződő kistérségek között találhatók olyan speciális érdekre létesítettek, mint a Dél-Baranyai Határmenti Települések

12. ábra

A kistérségi szervezetek szervezeti forma szerinti megoszlása



Forrás: G. Fekete É. (1999), illetve a szerző számítása.

Egyesülete, amelynek munkájában hat város (Bóly, Harkány, Mohács, Sellye, Siklós, Villány) vesz részt. Ez az együttműködés a területi tervezés igényét nyilván nem tudja kielégíteni, viszont pozitív esetben egy kisvárosi szintű városhálózat létrejöttének csíráját hordhatja magában. A jövőben akár az országhatárt átlépő együttműködéssé terebélyesedhet. Úgy vélem, megkérdőjelezhető a néhány, 4–8 kistélepülés alkotta kistérségeknek a területfejlesztés intézményrendszerében elfoglalt helye. Nem csupán a méretarány oldaláról, hanem éppen a térség központját alkotó város részvételének hiánya okából is. *Ha ugyanis nincs a kistérségnek olyan centruma mely a fejlődési impulzusokat fogadni és továbbadni tudná, akkor nem beszélhetünk területfejlesztésről, legfeljebb a tagtelepülések szintjén területfejlesztési forrásokból megvalósuló egyedi, tehát települési szintű önkormányzati felújítási és felhalmozási beruházásokról.*

A kistérségi társulások célrendszerére, megfogalmazott feladatterületekre egyértelmű hatást gyakorol a területpolitika és azon belül a területfejlesztés finanszírozása. A szervezetek tevékenysége abba az irányba orientálódik – esetleg a valós szükségletektől függetlenül – ahol illetve amire támogatást lehet szerezni. Míg 1996-ban a térségi infrastruktúra fejlesztése, a foglalkoztatási gondok enyhítése, az idegenforgalmi adottságok kihasználása és a kulturális értékek megőrzése jelentették a rangsorban élen álló célkitűzéseket mind Baranya megyében, mind pedig országos viszonylatban, addig mára a tervezés, térségfejlesztési koncepciók elkészítése, a területi érdekképviselet és koordináció fontossága állapítható meg. Ezeket követően találjuk meg az infrastruktúra és a turizmus fejlesztésének feladatait. A végrehajtott kistérségi projektek célterületeinek arányai az elmúlt években megfordultak, 1997-ben a tervezési célúak mindössze 22%-ot, a beruházási jellegűek viszont 78%-ot képviseltek. 1999-re a kistérségi beruházások aránya az összes projekten belül 33%-ra zsugorodott, ellenben 67%-uk tervezésre irányult (G. Fekete É. 1999).

A területfejlesztési társulások tagadhatatlanul sok gonddal küzdenek hosszú ideig, legfőképpen a kistérségi szint finanszírozásának megoldatlansága nyomasztotta az önkormányzatokat. A Parlament 2000. májusáig elfelejtett ehhez a területfejlesztési és tervezési szinthez forrásokat rendelni, sőt a területfejlesztési törvényben úgy rendelkezett, hogy a megyei területfejlesztési tanácsok működését is részben éppen e társulásoknak kell finanszírozniuk. A pályázati források mindig bizonytalanok. Többségük nem rendelkezik vagyonnal, ahol viszont találhatók vagyontárgyak, ami többnyire a működési infrastruktúrában merül ki, ott annak hátterében rendszerint a PHARE Kistérségi Program húzódott meg. A térségmenedzsment működése bár rendkívül fontos tényező lenne, akadozik, számos szervezetnek egyáltalán nincs állandó alkalmazottja vagy pedig

ha van, akkor többnyire a pályázati támogatás lejártával finanszírozhatatlanná válik. Így gyakran a stabil és jól képzett humánerőforrás sem áll a társulások rendelkezésére, ami az intenzív és professzionális munkának előfeltétele lenne.

E helyzeten a kormány 2000-ben rendeleti úton próbált meg javítani, ami igencsak nagy politikai vihart kavart.²³ Bevezette a területfejlesztési megbízotti funkciót, vagyis függetlenül a ténylegesen működő szervezetek számától statisztikai körzetenként kinevezett egy megbízottat, akiknek személyi és munkavégzésükhöz nélkülözhetetlen dologi költségeit a költségvetés állja, részben alanyi jogon, részben pályázati úton. A probléma mindenekelőtt a konkrét személyek kinevezésével kapcsolatban merült fel, mivel a kistérségi társulások véleményét ez ügyben nem kérték ki. Ennek következtében, ahol korábban is foglalkoztattak kistérségi menedzsert, ott a két megbízott ezentúl párhuzamosan tevékenykedik. Ez társadalmi méreteken nyilvánvaló pazarlás. *Az is nyilvánvaló, hogy azt amit a törvény elmulasztott, a kormányzat végrehajtási rendeletben igyekszik belecsempészni a kistérségi intézményrendszerbe.* Olyannyira, hogy a hivatkozott jogszabály maga lépi át a területfejlesztésnek és a közigazgatásnak a főhatóság által öt évvel ezelőtt mesterségesen felállított és eddig sulykolt határvonalát. *Nevezetesen a területfejlesztési megbízott kompetenciája három különböző típusú feladatkörre terjed ki:*

- Végzi a térségmenedzseri teendőket, úgymint kistérség-fejlesztési programok előkészítésének szervezését, értékelését, megvalósításuk figyelemmel kísérését, területfejlesztési források felkutatását, hasznosításuk előmozdítását;
- Segíti az önkormányzatok egyéb társulásainak létrehozását és e társulások feladatainak ellátását, de a területfejlesztéssel összefüggésben;
- Együttműködik mindazon közigazgatási és civil szervezetekkel, e szervek megbízottaival, képviselőivel, melyek tevékenysége a kistérség területfejlesztésével, a társulás tevékenységének eredményességével kapcsolatba hozható.

Tehát az állam a működési feltételek korlátozása felől igyekszik késztetést adni a nagy számú kistérségi szervezetnek az integrációra, ami meglehetősen gyenge határfokkal bírhat, ha a területfejlesztés pályázati forrásainak megszerzésére való joguk továbbra is változatlanul fennmarad. *A területfejlesztési megbízott koordinációs szerepköre pedig arra utal, hogy a központi irányítás ráébredt a partnerségnek mint szervezési elvnek a hiányára kistérségi szinten.* Kérdéses, hogy a szervezeti keretek tisztázatlansága mellett a megbízott személye önmagában alkalmas-e a koordináció eredményes működtetésére. Célszerűbb lenne az önkormányzati társulás döntéshozó szerve mellé egy tanácskozó típusú bizottság illesztése, amely fókuszálni és megszűrni tudná a térségi érdekeket. Lehetséges, hogy a kormány ezzel a módszerrel igyekszik a területfejlesztési érdekkép-

viseléből törvényileg kizárt társadalmi szervezet jogállású szerveződéseket egy kiskapu megnyitásával visszahozni az érdekartikuláció színterére. Ezzel a lépéssel még mindig nem válhat tripartittá a területfejlesztés, mivel a gazdasági szféra ezúttal is elfelejtődött. Az eddigi jogfelfogásból leginkább kilógó, és a megbízottól leginkább idegen feladat az önkormányzati egyéb társulások alakulásának segítése, ami bármennyire is meglepő, a társulási törvényben intézményesített társulásokra asszociál. Rendkívül értékes gondolat viszont különösen az önkormányzati szolgáltatásszervezés célját szolgáló társulásoknak a területfejlesztéssel összefüggésben történő kezelése, s egyáltalán végig gondolása, illetőleg az újonnan létesülő társulásoknak egy tágabb szemléletben való elhelyezése.

A területfejlesztési törvény a regionális politika új modelljét megvalósítandó a decentralizált intézményrendszer kiépítésére koncentrált. Többek között ezért kaptak a kistérségek fontos szerepet a tervezés és finanszírozás területén. Az ismertetett szabályozás eredményezte azt az ellentmondást, hogy a tervezés, – az a tevékenység, amely stabilitást, következetességet, átláthatóságot követel – a funkcionális kistérségekre vonatkozólag folyik, vagyis a kistérség-fejlesztési koncepciók a területfejlesztési társulások területére és azok megrendelésére készülnek. A decentralizált forrásokhoz való hozzájutás feltétele, hogy a pályázati támogatás valamely kedvezményezett térségben megvalósuló programot finanszírozzon. Tehát a statisztikai vonzáskörzethez tartozásnak szigorú pénzügyi következményei vannak. Ebből az is kiderül, hogy a beavatkozási térségek lehatárolása további térségtípusok bevezetésével járt együtt: társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott, tartós munkanélküliséggel sújtott, az ipari szerkezetátalakítás, illetőleg a mezőgazdasági vidékfejlesztés térségei. Az 1998. évben a 140 statisztikai kistérségből 88 (62,8%) került fel a területfejlesztés kedvezményezett területeinek listájára. Ez a magas arányszám kétségesse teszi, hogy megvalósítható-e az EU regionális politikájában forszírozott forráskoncentráció elve.

Ráadásul a kedvezményezett térségek figyelembevétele kétszeresen is megtörténik. Egyszer, amikor a kormány vonatkozó rendelete [44/2000. (IV. 7.) Korm. rendelet] a területfejlesztési céllelőirányzat és területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési támogatások megyék közötti felosztását végzi. Az adott megye jussának 50%-át a kedvezményezett térségeinek lakónépessége, 30%-át a megyei hozzáadott bruttó hazai termék egy főre jutó értéke határozza meg, míg a maradék 20% a teljes lakónépessége alapján jár. Másodszor a pályázati elosztási döntéseket hozó megyei területfejlesztési tanácsnak kell a besorolással számot vetnie. *Pálné Kovács Ilona* (1999, 207. o.) javaslata szerint, elkerülhetők lennének a kistérségi lehatárolásokkal és kedvezményezetti besorolásokkal

kapcsolatos koncepcionális és technikai problémák, ha az állam megelégedne a differenciálásnak a megyék közötti elosztásban történő érvényesítésével.

A kistérségi társulások érdekei felől nézve a pályázati pénzek mindig bizonytalanok, ami megtéteződik az addicionalitás elvéből származó nehézségekkel. Ez a finanszírozási elv nem tudja kezelni a megyén belüli fejlettségbeli különbségeket, az önkormányzati forráshiányokat. Főként a nagyobb városok vonzáskörzetébe eső kistelepülések sérelmezték, hogy a városok kedvezőbb gazdasági mutatói miatt az egyébként súlyos helyzetben lévő községek estek el a pályázási lehetőségektől, mert nem kerülhettek be a kedvezményezett térségek kategóriájába. A megyei területfejlesztési tanácsok az eddigi tapasztalatok szerint a kistérségi osztozkodás terepeivé váltak. A tanácsok forráselosztási tevékenysége során politikai kérdésként jelentkezik, hogy sok beruházást támogat-e az igényelt támogatási mértéknél alacsonyabb összeggel, vagy kevesebbet, de a kért támogatás teljes nagyságrendjének odaítélésével. Többnyire az első álláspont érvényesült az eddigi gyakorlatban. A másik negatív jelenség, hogy noha a megyei területfejlesztési tanácsnak törvényben előírt kötelessége, hogy a megyei területfejlesztési koncepció és program figyelembevételével döntsön a hatáskörébe utalt pályázati pénzeszközök felhasználásáról, mert e dokumentumok a közvetlen és bizonyíthatóan térségi hatású elemeket foglalják magukban, ez az érv esett latba a mérlegelés során a legkevésbé. Megkülönböztetendők ugyanis a megyei tervekbe foglalt célkitűzésektől az – esetleg térségi álrúhába bújtatott – egyedi településfejlesztési törekvések. Ez a magyar területfejlesztési tervezés egyik legnagyobb veszélye, hogy az alulról jövő nyomás okán a településfejlesztés saját forrásainak szűkülése miatt annak kiszolgálójává válik, s első sorban lokális érdekeket szolgál (Hrubi L. 1997). Sajnos az elmúlt években általában nem sikerült a megfogalmazott prioritásokat követni. *A területfejlesztési tanácsok tevékenysége lényegileg településfejlesztést valósított meg, amin a tervszerű intézményfejlesztés aligha kérhető számon.*

Az erős települési önkormányzati szint befolyása túlzottan is érvényesül. Köztudomású, hogy a Nyugat-európai országok kommunalizált (önkormányzati dominanciájú) regionális tervezési modelljei vagy kifejezetten az önkormányzati testületekre vagy azok delegáltjaiból álló politikai grémiumokra, mint döntéshozókra építkeznek, melyek meg kell, hogy valósítsák a különféle társadalmi érdekek integrációját. A tervezési mechanizmus lényege ennek ellenére az, hogy a területi tervezés nem a települési, esetleg kistérségi tervtől alulról indul és nem arra épül a regionális, majd az országos terv. Épp ellenkezőleg, az önkormányzatok átfogó részvételének joga a tervezési eljárásban, a tervek aktív befolyásolásának lehetősége alapozza meg kötelezettségüket az országos

és a regionális tervekhez igazodásra, amit kiegészít pénzügyi függőségük (Fürst, D.–Ritter, E-H. 1993). Hazánkban ez az elv a települési autonómia sérelmétől való félelem miatt még nem nyert polgárjogot. A magyar normák nem adnak világos támpontot annak eldöntéséhez, hogy a koncepcionális területi tervezés alulról fölfelé vagy pedig fölülről lefelé építkezik-e. Az egyes szintek képviseleti rendszerének változásai és egyáltalán különböző felfogású berendezésük – ami különösképp érinti a partnerség elvének meglétét vagy hiányát – igen nehezé teszi egymáshoz való illesztésüket. A kistérségi szinten kizárólag az önkormányzatok jogosultak képviseletre, a megyei területfejlesztési tanácsban még mindig többségben vannak a központi államigazgatás megjelenítőivel szemben, ellenben a regionális fejlesztési tanácsban megfordul az arány, s az állami érdek válik dominánssá. *A törvény nem rögzítette a képviselet elvét, továbbá nem kötötte össze vele a döntések, főként a tervdokumentumok jogi minőségét és jogerejét.*

Aggályosnak kell nevezni a megyei területfejlesztési tanácsbeli képviselet eljárási szabályozatlanságát. Az önkormányzati társulások által kitölthető helyek száma három, tehát az adott megye valamennyi szervezetének, mely jogi formája szempontjából megfelel az előírásoknak egyezsége kell jutnia a képviselet mikéntjéről. Baranya megyében a területfejlesztési tanács munkaszervezetének feladata – az országos központ által sugalmazottan – a képviselő-választás lebonyolítása. A kistérségek elnökei egymás közötti konszenzusa következtében minden év elején adott évre vonatkozólag megválasztják maguk közül három delegáltjukat, ami a 2001. évben a rostán fennmaradó 14 szervezet szavazását igényelte. Ily módon a kistérségek 21-es mezőnye jogi szempontból kettéválik szavazásra jogosultakra és egyéb kistérségi szervezetekre.

Önmagában a területfejlesztés intézményei közötti különbségtétel más országokban is megfigyelhető. A külföldi gyakorlatban a kistérség- illetve gazdaságfejlesztés számára nyitva álló jogi formáknak két csoportját szokás elkülöníteni, a magánjogi és a közjogi formákat. Magánjogi forma problémamentes választására általában akkor kerülhet sor, ha az együttműködés közvetlenül nem érint közigazgatási hatáskört. Mindenesetre az önkormányzatok részére nem áll rendelkezésre a magánjogi szervezeti formák teljes katalógusa, mivel a törvényi előírások csak olyan szervezetben való önkormányzati részvételt engednek meg, ahol az önkormányzat felelőssége nem terjed túl az adott gazdasági társaságba bevitt vagyon mértékén, ami nálunk sincs másként. Tehát ami szóba jöhet az a leginkább elterjedt korlátolt felelősségű társaság, valamint a részvénytársaság. Nyugat-Európa egyes országaiban (Ausztria, Franciaország, Németország) tagadhatatlanul megjelenik a településközi együttműködések körében a nálunk is népszerű egyesületi forma. A szakirodalom azonban térség- vagy területfejlesztési

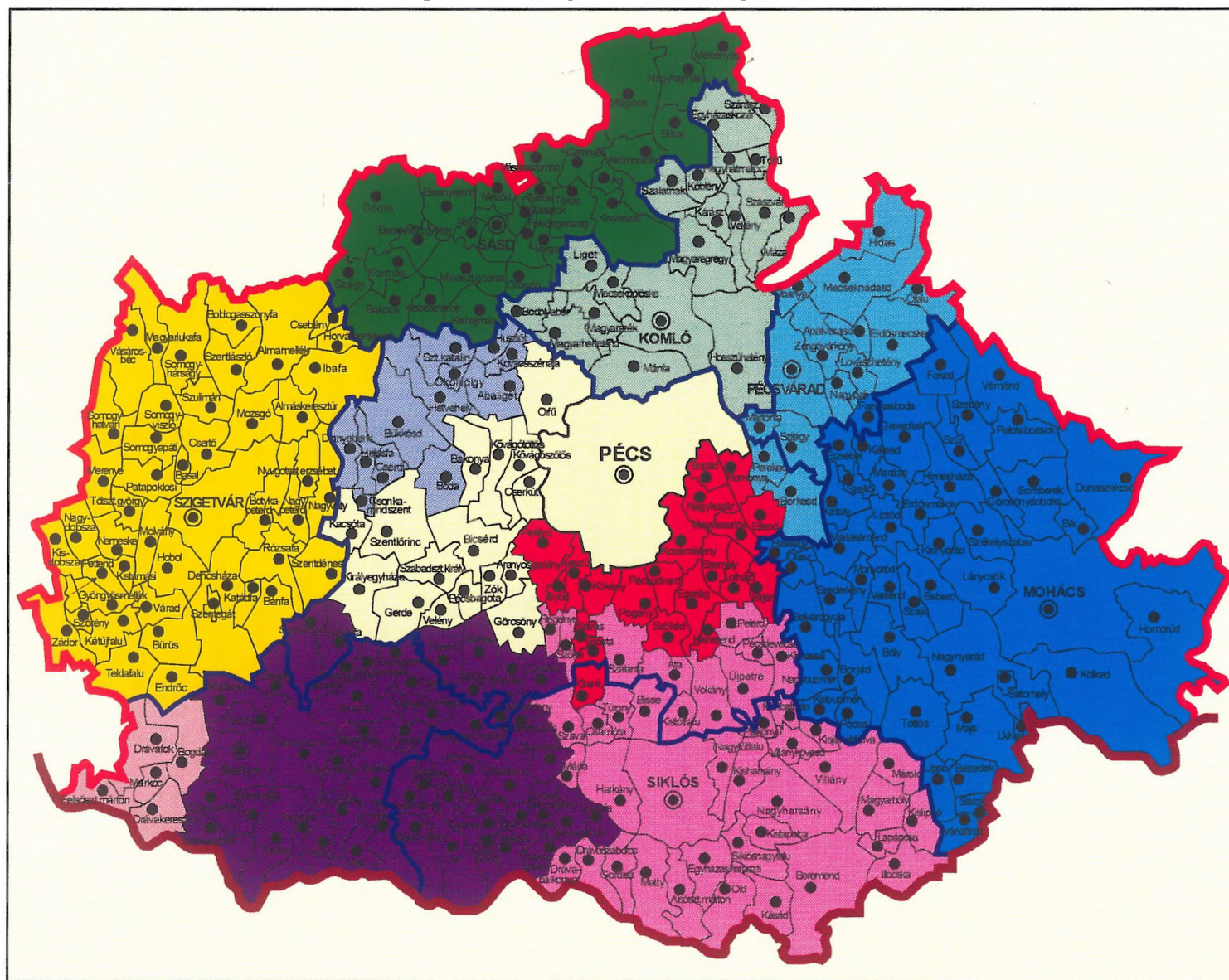
zeteket produkálhat. A tervezés és tervszerűség azonban mindkét területen egyaránt nélkülözhetetlen. Egy ilyen szegény ország, mint Magyarország nem bír el ennyi és ennyiféle térségfejlesztő szervezetet, tehát nem lehet cél, hogy valamennyi mellé professzionális apparátust építsünk ki. A munka szakmai színvonalának emeléséhez viszont meg kell találni az utat. Kiinduló pontunk lehet, hogy a területfejlesztési törvény értelmében a megyei önkormányzat jogosult elősegíteni a helyi önkormányzatok területfejlesztési társulásai szerveződését. Fennmaradásukat leginkább egy megyei léptékben közösen működtetett szakmai szervezet tudná támogatni. Akár jogi személyiségű társulást, akár közhasznú társaságot is alapíthatnának e funkcióra a megye és az érdekelt önkormányzati társulások. A legideálisabb a kétszintű szervezeti felépítés lenne, melynek központi egységét egy valamennyi belépő kistérség közös tanácsadó és információs bázisa alkotná. Ennek profilja az információ-áramoltatás, a számítógépes adatkezelés, a pénzügyi és hitelügyletek segítése, a szakmai tanácsadás lenne. Másfelől szükség mutatkozik legalább egy-egy szakemberre térségenként, akit a szervezet természetesen magáénak érezhetne, másfelől a helyben jelentkező feladatokat ellátná. A térségek eredményes menedzselésének feltétele abban rejlik, hogy sikerül-e egy ilyen rendszerbe a tervezés és érdekegyeztetés szintjén, végső soron a finanszírozás szempontjából az önkormányzati feladatellátást, különösen a szolgáltatásszervezői tevékenységet is becsatornázni, tekintettel arra, hogy szereplői ugyanazok az önkormányzatok, mint a kistérség-fejlesztése. A megyei önkormányzat részvétele ekkor már a fejlesztési tervezés szempontjából aláhúzottan is fontos.

Álláspontom szerint a közigazgatás és a területfejlesztés érdekei a területi tervezés segítségével találkozhatnak, feltéve ha valóban lehetővé tesszük összekapcsolódásukat. Az önkormányzatok által végzett kommunális ellátási-szolgáltatási feladatok alkotják ennek a leglényegesebb terepét. Ennek eszköze egy intézményi térkép elkészítése lehetne, amit egyfelől valamennyi statisztikai kistérségre (mert jelenleg átfedés mentesen csak így ragadható meg), másfelől a megye egészére fel kellene állítani. Abból kiderülne, milyen szervezeti formában és milyen területi koncentrálttsággal, vagy párhuzamos struktúrák mellett látják el az önkormányzatok feladataikat.

Az ésszerű és költségtakarékos ellátás kialakításának ez lenne az első mérföldköve, de ami ennél is fontosabb, a szakmai szempontból egységes és magas színvonalú közigazgatás csak a struktúrák áttekinthetősége esetén garantálható. A nagyobb szervezeti méretek kialakításának akkor van értelme, ha a megtakarítást nem engedjük követhetetlen csatornákon elcsordogálni, hanem a minőség javítására fordítjuk vissza. Még konkrétan azokat a többletforrásokat, melyekkel a társulások feladatellátást támogatja az

13. ábra

A Sapard-kistérségek Baranya megyében, 2001



Forrás: Kovács T. 2001.

állam, az alapszabállyal együtt szükséges legalább nagyobb részben az adott intézmény működtetésére fordítani. Természetesen ez nem teljesen új keletű gondolat, hiszen a megyei önkormányzatok kötelessége például, hogy közoktatási fejlesztési koncepciót készítsenek a megyére. Az ésszerű társulási kapcsolatokat és intézményi hálózatot kizárólag az önkormányzatok megegyezésére alapozva lehet tervezni, ennek hiányában viszont értelmetlen a koncepcióalkotás. *A kialakult állapot konzerválása kelti a tervezés értelmét.* Ennél sokkalta nagyobb veszéllyel fenyeget, hogy amennyiben az önkormányzatok nem tudnak konszenzusra jutni és nem hajlandók figyelembe venni a finanszírozási kényszerhelyzetet, úgy előbb utóbb az állam etatizálni fogja az adott területeket. A területfejlesztési szemléletmódra pedig a beruházások, fejlesztések ésszerűbb telepítése érdekében van szükség, mivel az adott térség infrastruktúrájának kiegyensúlyozottsága alapfeltétele a gazdaság fejlődésének. *A területfejlesztés finanszírozásának talán legnagyobb hibáját lehetni reális intézményfejlesztési tervek birtokában kiküszöbölni, nevezetesen azt, hogy követhetetlen, mely település, milyen célra és hányféle szervezet tagjaként és mely jogcímen jut fejlesztési pénzekhez. A jelenlegi rendszerbe kódolva van a pazarlás és a szakmai ágazati szempontok teljes mellőzése.*

6.1.3. A területfejlesztési önkormányzati társulás jogintézményi jellemzői

A sajátos magyar területfejlesztési intézményrendszer közigazgatási szempontú vizsgálata számára két sarokpontnak tekinthető az Országgyűlés legfelsőbb szinten és a helyi önkormányzatok alsó szinten. A Tft. értelmében az Országgyűlés mint törvényhozó határozattal elfogadja az országos területfejlesztési koncepciót, illetőleg ennek keretében megállapítja a területfejlesztési politikát megszabó irányelveket, célokat, hosszú távú prioritásokat. Ezen túlmenően megalkotja az országos, valamint a kiemelt térségekre vonatkozó területrendezési terveket, s ami igen lényeges, törvényben meghatározza azok önkormányzatokra is kötelező elemeit. Az országos területfejlesztési koncepció noha mint az állami irányítás egyéb jogi eszköze határozat formáját öltötte, ennek tartalma valamennyi tervező szervre kötelező érvényű, tehát az önkormányzatok számára is. Ezzel szemben a parlament által elfogadandó területrendezési tervek önkormányzatokra is kötelező elemei törvényben hatályosulnak, ami egyúttal azt is jelenti, hogy mind a magán, mind a jogi személyek számára obligatóriusak. Az országgyűlésnek az állam irányító szerepét tehát maradéktalanul érvényre kell juttatnia.

A tervezés másik végpontján a helyi önkormányzatok találhatók, bár a településrendezés és településtervezés egy másik törvényben, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvényben rendezett kérdések. A településrendezési tervek készítésének

rendszerbe illesztését természetesen a Tft. sem tudta megkerülni, ugyanis szabályoznia kellett, hogy e helyi viszonyokat rendező jogforrások készítése és elfogadása során figyelembe kell venni az országos, regionális és megyei területrendezési tervekben foglaltakat. Arról van ugyanis szó, hogy bármely szintű területfejlesztési szervnek a tervezési elképzelései végső soron és konkrét mivoltukban mindenképpen valamely önkormányzat közigazgatási területét érintik, az önkormányzati tervezési jogosultságba ütköznek. A területfejlesztésnek és településrendezésnek konkrét formájában ugyanaz a tárgya. Éppen ezért szinte lehetetlen a területi tervezést mint az állam és az önkormányzatok kondomíniumát szétválasztani.

Az önkormányzatok alkotmányos differencia specifikája a helyi érdekű közügyek önálló intézése. Ugyanakkor ismeretes, hogy a technikai-gazdasági fejlődés következtében egyre több helyi feladat kap egyúttal helyi feletti, területi tartalmat. Ez a viszony fejeződik ki többek között a település- és területfejlesztés, illetve a település- és területi tervezés kapcsolatában is. A magyar alkotmány a helyi képviselő-testület hatásköri alapjogai közé nem vette fel az önkormányzat tervezői jogosultságát, vagy amiként azt a fejlett demokráciákban nevezni szokás, a tervezői fennhatóságot. Ugyanígy az Ötv. az önkormányzás alkotmányos tételeinek részletezése során a helyi önkormányzás általános szabályai között nem említi e jogot. Ellenben az Ötv.-nek a települési önkormányzat feladatait nevesítő 8. szakasza elsőként sorolja fel a településfejlesztést, a településrendezést, valamint az épített és a természeti környezet védelmét.

Az Ötv. a településfejlesztést és településtervezést tehát általánosságban nevezi önkormányzati feladatnak. Ehhez képest igen lényeges szabály, hogy a településrendezési terv önkormányzati rendeletbeli elfogadása a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörét alkotja, s mint helyi szintű jogalkotási terület kifejezésre juttatja az önkormányzat területi autonómiáját. Ez a szabályozási mód megpróbálja kifejezni a hatáskör súlyát, ám meglehetősen rugalmatlan szabályozást eredményez. Legalábbis a nemzetközi tapasztalatok szemszögéből. Nyugat-Európában általánosannak tekinthető, hogy a városkörnyékek, illetőleg az agglomerációs települések együttműködésének alapelemét képezi a közös tervezési tevékenység. Hasonlóképpen elterjedt, hogy a gazdaságfejlesztési célú önkormányzati társulások alapítása feltételezi a településrendezési hatásköröknek a társulás célja által indokolt mértékű átruházását a településközi szervezetre, így például a beépítési tervek készítésének és elfogadásának jogát (*Asche, M.–Krieger, F. (1990)*). Erre a magyar jog nem nyújt lehetőséget.

A területfejlesztési tervek és programok készítői a területfejlesztési törvény értelmében regionális és megyei szinten a területfejlesztési tanácsok, a kistérségekben a terület-

fejlesztési önkormányzati társulások. A két szervtípus között lényegi különbség van. A társulásokat közjogi jogalanyoknak kell neveznünk akkor is, ha a magyar jogdogmatika máig adós a köz- és magánjog határainak pontos megvonásával. A területfejlesztési társulások tagjai ugyanis kizárólag önkormányzatok lehetnek, azokból a törvény kizárja a magánjogi jogalanyok részvételét. A társulás az önkormányzati törvény hatálya alá tartozó intézmény. S mert a társulási törvény megalkotása óta a törvény indoklása szerint az Ötv. szabályozza a társulási fajtákat, míg a kizárólagos társulási típusokat a speciális törvény rendezi, azért a területfejlesztési önkormányzati társulás társulási fajtát testesít meg. A társulás formájának megválasztásában egyébiránt az önkormányzatokat olyan mértékű szabadság illeti meg, hogy az Ötv.-ben nevesítetteken kívül bármilyen formában létrehozhatnak megállapodásukkal társulást. Igen ám, de a társulási törvény szűkíti önmaga hatályát azáltal, hogy kimondja, rendelkezéseit akkor kell alkalmazni a helyi önkormányzatok közös feladatellátására, ha törvény másként nem rendelkezik. Azaz a területfejlesztési önkormányzati társulást – a hivatalos jogértelmezés szerint – a jogalkotó kivette a társulási törvény hatálya alól, hiszen azt „ágazati” törvény szabályozza. Ily módon nem tud érvényesülni az a követelmény, hogy az adott társulási formához kapcsolódik valamely, a speciális törvényben nevesített társulási típus. Az intézmény megítélésében tehát egyedül a területfejlesztési törvényre hagyatkozhatunk. Ebből viszont az is következne, hogy a területfejlesztési önkormányzati társulások tekintetében nem tudnak hatályosulni a társulási törvény pozitív rendelkezései. Azokra a garanciális elemekre gondolok, melyek az írásos társulási megállapodásnak a közigazgatási hivatalokhoz történő kötelező megküldésére, s ezáltal az önkormányzati, illetve a társulásos feladatellátásnak áttekinthető, rendszerezhető, a jogalkotás felé információkat közvetítő jellegére vonatkoznak. *Semmilyen szakmai vagy törvényességi érveléssel nem indokolható, hogy a területfejlesztési önkormányzati társulások működési köre, tagjai ne tartozzanak az önkormányzati tevékenység legalább törvényességi szempontú ellenőrzésének körébe.* E társulások szervezeti jellegükből következően – elsődlegesen abból a tényből kifolyólag, hogy helyi önkormányzatok együttműködését intézményesítik – a közigazgatás struktúrájába illeszkednek, attól nem szakíthatók el.

Természetesen a területi tervezés szempontjából a területfejlesztési önkormányzati társulások relevánsak, minthogy a kistérségi koncepciók és programok elfogadásának joga csak őket illeti meg. A kistérségi területfejlesztési társulások alapítása, csakúgy mint az ezen a szinten zajló tervezés fakultatív. Egyébként a kistérségi tervező szervezetek nyilvántartása a megyei területfejlesztési tanácsoknak sem feladatuk, noha például

Baranyában a fejlesztési tanácsnak fizetendő működési hozzájárulásuk vonatkozásában egyfajta költségvetési szemléletű nyilvántartásuk létezik.

Abból a tényből kifolyólag, hogy a területfejlesztési törvény jogi személyiségüként deklarálta a társulásokat, az államháztartás rendszeréhez való kapcsolódásukként költségvetési szervként kellene megjeleníteniük, ami maga után vonja a pénzügyminisztériumi nyilvántartásba vételt. A jogi személyiségű társulásnak önálló költségvetése van, s gazdálkodási jogköre lehet önálló vagy részben önálló. A jogalkotó úgy fogalmaz, hogy „A költségvetési szervek a társadalom közös szükségletei kielégítését szolgáló (állami, kötelező és önként vállalt helyi önkormányzati...) feladataikat alaptevékenységként külön jogszabályok előírásai szerint – többek között – közigazgatási tevékenységgel vagy más közösségi szolgáltatásokkal látják el”.²⁴ E jogszabályi rendelkezéssel összhangban állónak látszik az a szakirodalmi értelmezés, mely szerint a jogi személyiséggel rendelkező társulások az önkormányzati költségvetési szervek körébe tartoznak (*Kusztosné Nyitrai E.* 1998, 285. o.).

E jogértelmezés lenne kívánatos a területfejlesztési önkormányzati társulás vonatkozásában tekintettel arra is, hogy a Tft.-ben hozzárendelt feladatok között megjelenik a pénzügyi alapok képzésének, területfejlesztési források kummulálásának joga, ami feltételezhetően többségében költségvetési forrásokra vonatkozik. Nem egyértelmű azonban sem a szabályozás, sem a jogértelmezés. A megyei területfejlesztési tanácsok gazdálkodása tekintetében az Állami Számvevőszék kapott – utólagos törvénymódosítás segítségével – célszerűségi szempontból ellenőrzési jogosítványt. Ugyanakkor *Sárosi M.* (*Dudás F.–Sárosi M.–Virág R.* 1998, 176. o.) arra a következtetésre jut a törvényességi ellenőrzés, felügyelet témakörében, hogy a „Tft. sem a területfejlesztési önkormányzati társulás, sem a regionális fejlesztési tanács tekintetében nem állapít meg ellenőrzési jogkört, nem határozza meg annak gyakorlására jogosult szervezetet és nem is utal más jogszabály e téren történő alkalmazhatására”. Az okfejtés abból az elvi tételből táplálkozik, miszerint a társulási törvény kerettörvény, rendelkezései akkor érvényesülnek, ha más törvény eltérően nem szabályoz, azaz az Ötv.-ben és más ágazati törvényekben meghatározott szabályok az elsődlegesek (*Dudás, F.–Sárosi M.–Virág R.* 1998, 29. o.). Az alátámasztásul meghivatkozott törvény éppen a területfejlesztésről és rendezésről szóló. E megállapítás látszólag összezseng a társulási törvény 1. §-ában foglaltakkal, mely azt mondja: „E törvény rendelkezéseit a helyi önkormányzatok közös feladatellátására és társulására akkor kell alkalmazni, ha törvény másként nem rendelkezik”.

Ezzel együtt azt kell mondanunk, hogy valamennyi önkormányzati társulás megfeleltethetően az Ötv. hatálya alá tartozik. S annak 1997. évi módosítása folytán a

közigazgatási hivatal vezetőjének törvényességi ellenőrzési jogköre kiterjed annak vizsgálatára, hogy helyi önkormányzat társulása által hozott önkormányzati határozat megfelel-e a jogszabályoknak. *Ebből az következne, hogy a kistérségi területfejlesztési koncepció és program, melyet a jogszabály értelmében²⁵ a területfejlesztési önkormányzati társulás dolgoz ki és hagy jóvá, ugyancsak határozat formáját öltse és törvényességi ellenőrzés tárgyát képezze.*

Figyelemre méltó előírása az épített környezetről szóló törvénynek, hogy a településfejlesztési koncepciót az önkormányzat határozattal hagyja jóvá. Az önkormányzati határozat ugyan nem jogforrás, de jogi norma, mely az elfogadó önkormányzatot kötelezi. S ha elfogadjuk, hogy az önkormányzati társulás, legyen az területfejlesztési társulás, a helyi önkormányzatok delegáció útján létrehozott szerve, mely a módosított Ötv. alapján önkormányzati döntésre jogosult, továbbá átruházott hatáskörök címzettje is lehet, amennyiben jogi személyiséggel rendelkezik döntései határozat formáját fogják ölteni. Amiből újfent az következne, hogy a kistérségfejlesztési koncepciót is határozatban hagyja jóvá a társulás, noha ennek a dokumentumnak a jogi természetét a Tft. explicite nem szabályozza. Ellenben a területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről szóló idézett rendelet (22. §) a lakosság és az érintett önkormányzatok irányában fennálló tájékoztatási kötelezettség tekintetében egységesen elfogadó határozatról beszél valamennyi területi terv vonatkozásában. Ennek a határozatnak a szervei hatálya valamennyi társult önkormányzat. E határok között a fejlesztési koncepciót minden önkormányzat, mint a társulás tagja elvileg magára nézve követendőnek ismeri el. A törvényességi ellenőrzésnek tehát jogi akadálya nincsen.

Van azonban a társulás döntési kompetenciájának egy másik aspektusa. A társulásnak az a törvényben rögzített joga, hogy az általa készített területfejlesztési koncepciót jóváhagyja, sui generis joga, azaz *a törvényhozó sui generis hatáskör-telepítést valósított meg önkormányzati társulás javára*. Ez igen sajátos megoldás, hiszen a jogosított másodlagos önkormányzati szervezet. Ez az elsősorban társulásra történt hatáskör-telepítés, melynek tárgya önkormányzati döntés, nem hasonlítható például a kiemelt építés-hatósági hatáskörök körzetesített ellátásához. Abban az esetben ugyanis kifejezetten első fokú államigazgatási hatósági ügynek a címzettje változott meg. A hatáskört pedig akár város látja el körzetére nézve, akár kérelem alapján társulás, mindkét esetben az önkormányzat jegyzője javára állapította meg a vonatkozó kormányrendelet. A területfejlesztés azonban csak helyi feletti szinten értelmezhető feladat, helyi önkormányzati megfelelője a településfejlesztés. Az Ötv.-ben az önkormányzatnak az utóbbira van fel-

hatalmazása. A területfejlesztési önkormányzati társulás megalapítása nyilvánvalóan nem a helyi önkormányzati településfejlesztési hatásköröknek a társulásra ruházásaként definiálendő. Nem beszélve a településfejlesztés egyik végrehajtási eszközéről, a településrendezési tervezésről, amely jogosítványt a törvény a képviselő-testület át nem ruházható hatásköröként nevesíti. Ezen a ponton felmerül a különböző szinteken készülő területi tervek viszonyának kérdése. Mivel azonban az önkormányzatok átfogó részvételének joga biztosított a kistérségi koncepcióalkotásban, a törvényhozó a jogi norma szintjén feloldotta a problémát. A társulás működőképességének fokozása továbbbi, most már önkormányzati hatásköröknek hozzá telepítésével alapvetően az alapítók szándékán múlik.

A területfejlesztés és a területrendezés elemi működtetésének intézményei tehát létrejöttek Magyarországon. A jogalkotóra azonban még számos, az olajozott funkcionálás érdekében szükséges szabály megalkotása vár. Ezen folyamat során nem a területfejlesztés és a közigazgatás intézményeinek szétválasztása, hanem épp ellenkezőleg szerves összekapcsolásuk válhat csak követendő céllá. A területpolitikának a jövőben az alulról szerveződő kistérségek tekintetében sokkal határozottabb irányvonalat kellene követnie annak érdekében, hogy a tisztulási folyamat megtörténjen és a területfejlesztésnek ezen szintjén is érvényesíthetővé válják a hatékonyság követelménye.

6.2. Az Európai Unió álláspontja a településhálózat elemeiről, valamint annak magyar vonatkozásai

Bő két évvel ezelőtt a törvényhozó szándéka szerint a megyei területfejlesztési tanácsok összetétele lényegesen átalakult. Pozitívum, hogy a kistérségi társulások képviselőlete abszolút mértékben függetlenedett a KSH-körzettől, azonban ennek az lett az ára, hogy szűkült az önkormányzatok érdekképviselői lehetősége a területfejlesztés megyei szintjén. A törvény valamennyi megyei területfejlesztési tanácsra vonatkozólag egységesen háromban limitálta helyeik számát. Az átrendeződés nagyobb rombolást végzett azzal, hogy területi államigazgatási szervek képviselőivel töltötte ki a megüresedő helyeket, miközben a tanács gyakorlatilag elveszítette tripartit jellegét. Köszönhetően annak, hogy a gazdasági szférát megjelenítő munkaügyi tanács, valamint a megyei gazdasági kamarák többé nem jogosultjai a területi szintű érdekegyeztetésnek. Az immáron kötelezően létrehozandó regionális fejlesztési tanácsokban a hatályos szabályozás végképp érdekeik integrálására kényszeríti a területfejlesztési önkormányzati társulásokat, hiszen megyénként egy képviselőjük lehet tagja a tanácsnak. A szubnacionális területfejlesztési szint berendezésével kapcsolatosan nem itt merül fel probléma, hiszen a lokális

érdekektől távolodva normális esetben fokozatosan csökken a közvetlen érdekkifejezés tere és növekszik az érdekszervezetek jelentősége. A régiók szintjén a központi hatalom mesterséges túlsúlya és a partnerség elvének mellőzése ad aggodalomra okot.

Az Európai Bizottság elfogadta az európai tér hosszú távú fejlődéséről készített indikatív jellegű dokumentumot, mely az Európai Területi Fejlődés Jövőképe (a továbbiakban angol rövidítésének megfelelően ESDP) elnevezést viseli (ESDP 1997). A koncepció a kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődés bázisán áll. A Brundtland-jelentés definíciója alapján a fenntartható fejlődés többet jelent, mint a környezetvédő gazdaságfejlesztést, mely megőrzi a jövő generációi számára a mai erőforrásokat. Magában foglalja ugyanis *a kiegyenlített területfejlesztés követelményét* a regionális sokszínűség megőrzése mellett. S tény, hogy az Európai Unió hosszú távú területfejlesztési tendenciáit egyebek mellett alapvetően befolyásolja a helyi és regionális önkormányzatok növekvő szerepe a területi fejlődésben.

A tagállamok területrendezésért felelős miniszterei a fenntartható fejlődés célját egy kiegyensúlyozott területi és településstruktúra kialakításán és támogatásán keresztül látják megvalósíthatónak. Ennek érdekében három területpolitikai célt állapítottak meg az európai tér számára:

- egy kiegyensúlyozott és többközpontú városhálózat fejlesztése és új típusú viszony kialakítása város és vidék között,
- egyenlő esély biztosítása az infrastruktúrához és a tudáshoz történő hozzáférésben,
- a természeti és kulturális örökség fenntartható fejlődése, intelligens menedzselése és védelme.

Témánk szempontjából a leglényegesebb célkitűzés a policentrikus és kiegyensúlyozott városhálózat fejlesztése, valamint a városi és vidéki térségek közötti partnerség erősítése. Ebben az értelemben tehát szó van város és vidék ma már nem kielégítő dualizmusának meghaladásáról. Az új politikai irányzat nem elégszik meg a perifériáknak az infrastruktúra fejlesztésén keresztül a magterületekhez kapcsolásával, hanem azt mondja, hogy a perifériák az új perspektívájukat az EU területének többközpontúvá válásával nyerik el. Végző soron a világgazdasági integráció szempontjából több dinamikus zóna létrejöttével számol a dokumentum, melyeknek egyfelől arányosan elosztott és egymással hálózatot alkotó metropolrégiókból és a hozzájuk kapcsolódó, különböző nagyságrendű városokból és vidéki térségekből kell állniuk. Ezek az alakzatok várhatóan kulcsszerephez jutnak az európai területi kiegyenlítődében. A fejlődésnek ez az egyik decentralizációs iránya, miközben a másikat a decentralizált településstruktúra

megteremtése fogja alkotni, minthogy csak ez biztosíthatja az európai városok és vidékek sokszínűségének megőrzését.

A decentralizált településstruktúra az EU egész területét átfogóan értelmezendő, és annyit jelent, hogy a városokat lépcsőzetes, funkcionális rangsorba kell állítani. Ez fogja a községek és városok kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődésének feltételét megteremtteni és ettől várható, hogy a megfelelő térhasználat és különösképpen a telephely-elosztás biztosításával Európa versenyképes marad más világgazdasági régiókkal. Éppen ezért a területileg hatékony politikai döntéseket és beruházásokat egy policentrikus fejlesztési modellre orientáltan kell végrehajtani, ami vonatkozik a Strukturális Alapok eszközeire is. Tényadatok bizonyítják, hogy az utóbbin belül különösen is az Európai Regionális Fejlesztési Alapból az 1. célterületen finanszírozott beavatkozások, – amelyekre a Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítésével Magyarország is pályázni fog – 30–40%-ban városokba irányultak az előző tervezési időszakban.

A városok további területi kiterjedésének megelőzésére elvárás a tagállamok irányában, hogy mind maguk, mind helyi és regionális önkormányzataik az ún. „*kompakt város*” koncepcióját kövessék. Ez magába foglalja például a lakóterületek bővítésének minimalizálását egy gondos település- és telephely-politika segítségével. Az expanzió trendjének megállítása csakis regionális léptékben képzelhető el, ezért város és környéke együttműködését intenzívebbé kell tenni és új partnerségi formákat kell keresni az érdekek kiegyenlítése végett. Az európai városok jövője a szegénység, a szociális kirekesztettség legyőzésén és meghatározott városi szerepkörök jelentőségvesztésének megakadályozásán múlik – állítja a dokumentum. Valamennyi állampolgár számára ugyanis biztosítani kell az alapvető szolgáltatásokhoz és intézményekhez való hozzáférést, az általános és a szakképzés elérhetőségét, valamint az egészségügyi ellátást és a rekreációs területek igénybevételét. *A városok elérhetőségének döntő befolyása van az életminőségre.*

Új impulzust jelent, hogy újraértékelendő a város és vidéke közötti partnerség mint funkcionális térbeli egység, a maga kapcsolataival és függelmi viszonyaival. Város és vidékének kettészakítása elhanyagolja azt a tényezőt, hogy csak a régiók képeznek munkaerőpiacot, információs- és kommunikációs piacokat. Tehát az esetek többségében a régió az igazi működési és alkalmazási szint a területi fejlődés kérdései számára. És egyúttal az analízis adekvát szintje is. Az elmúlt években bevett és divatos foglommá vált az „Európa a régiók Európája” szlogen. Napjainkban mind gyakrabban találkozhatunk azzal az értelmezéssel, hogy a régió maga a város, sokszínű és kiterjedt kapcsolatrendszerével.

A policentrikus városhálózatban a kis- és középvárosok és ezek vonzáskörzetei alkotják a vidéki térségek számára az ún. térbeli kristályosodási pontokat. A problémás régiókban csak ők vannak abban a helyzetben, hogy a gazdasági aktivitás számára infrastruktúrát és szolgáltatásokat kínáljanak, s megkönnyítsék a nagyobb munkaerőpiacokhoz történő hozzáférést. A vidéki városok tehát külön figyelmet érdemelnek az integrált fejlesztési stratégiák kidolgozása során. Ők szolgáltatják a kapcsolódási pontokat az ipar, a kutatás, a technológia, a turizmus és a pihenés számára.

A *regionális partnerség* magában foglalja – nagyságrendre tekintet nélkül – valamennyi város és vidéki térsége közötti partneri kapcsolatot. Integráltan kívánatos kezelni várost és vidéket, mivel régiót alkotnak és fejlődésükért együttesen felelősek. Ebben a szereposztásban a városok feladata, hogy impulzusokat adjanak a regionális gazdasági fejlődés számára. A partnerség tehát azt takarja, hogy minden résztvevő egyenértékű teljesítményeket szolgáltat, legyen az drága infrastruktúra rendelkezésre bocsátása és viszont, a városi lakosság vízellátását szolgáló terület biztosítása. Az együttműködés új formái lehetőséget adnak a város és környéke közötti szolgáltatáscserére a fenntartható területi fejlődés újraértékelésének értelmében. *A cél a kommunális szolgáltatások cseréje egy regionális szolgáltatási csomag megteremtése segítségével.*

Az európai értékrendben a városok és vonzáskörzetük együttműködése mind transznacionális, mind nemzeti, mind pedig regionális szinten rendkívül hangsúlyos. A magyar önkormányzati rendszer egyik legfőbb megőrzendő értékévé vált, hogy valamennyi község választópolgárainak helyi közösségét megilleti az önkormányzás joga. Sajnos e kincsünk az autarkiára törekvés irányába fejlődött. A szubszidiaritás elvének túlhajtott értelmezése következtében a települési szint úgy vált dominánssá, hogy közben a városok szerepkörének értelmezésére nem került sor.

Természetesen kétségbevonhatatlan, hogy a lakosság szempontjából közömbös, melyik önkormányzat vállalja az adott közszolgáltatás megszervezését, illetőleg igazgatási feladat ellátását és milyen formában. A megítélés mércéje a teljesítés minősége. A közömbösség azonban hosszú távú megközelítésben látszólagossá válik, ugyanis úgy vélem a szolgáltatásszervezés szakmai egysége és hatékonysága csak akkor biztosítható, ha az intézmények és az intézményekkel való gazdálkodás tervezhető. Ennek hiányában az ellátás színvonala nem garantálható és a hozzáférés egyenlő esélyének fogalma is értelmezhetetlenné válik. E probléma áthidalásához pedig tíz év elteltével számot kellene vetni a településhálózat egészének fejlődésével és fejlesztésével, mivel önkormányzati rendszerünk ebben az értelemben nélkülözi az átláthatóságot és a rendszerelvűséget. Nem véletlenül kéri számon az Európai Bizottság a tagállamokon a városi erőforrások

arányos térbeli jelenlétét, aminek egyik dimenzióját az intézmények, illetve szolgáltatások működtetéséhez szükséges kielégítő kereslet, illetve fogyasztói szám, a másikat a városok elérhetőségének biztosítása adja az életminőség javítása értelmében.

Az utóbbi években elfogadott nézet lett a megyei önkormányzatok szerepkörének lebegtetésére vonatkozó megállapítás (Zongor G. 1991). Talán ennél többről van szó, *a középfokú és a felső fokú ellátófunkciók egy része folyamatosan lebeg a különböző önkormányzati egységek és szintek között, egy kisebb hányaduk ellátatlan marad, ami az ellátásszervezés bizonytalanságát és véletlenszerűségét eredményezi.* A törvényi kötelezés ellenére a városoktól függ, milyen térségi közszolgáltatást nyújtanak, kötelező feladataiknak teljeskörűen vagy részben tesznek-e eleget. Vajon mennyire tervezhető a megye gazdálkodása, ha a törvényben kötelezővé tett feladat körében a települési önkormányzat önként vállalt önkormányzati feladatként új körzeti intézményt hozhat létre, új közszolgáltatást szervezhet meg. Mekkora ebben a társadalmi méretű pazarlás? Kinek áll érdekében az intézményekbe invesztálni, illetőleg a fogyasztó mennyit fog profitálni abból, hogy választási ciklusonként más szakmai és gazdasági koncepcióknak kell megfelelniük az intézményeknek?

Magyarországon a helyzet mindaddig nem fog megváltozni, míg az önkormányzati rendszer működése nem épít a városok integratív funkciójára, illetőleg míg a településhálózatban nem jelöljük ki a súlypontokat, a fejlődési tengelyeket. A különböző funkciójú önkormányzatoknak kiegyenlített jelenlétét kell biztosítani a térben, ehhez viszont ismerni szükséges mind a közszolgáltatások, mind pedig a privát szolgáltatások térbeli rendjét. E nélkül az állampolgároknak nem lesz esélyük az infrastruktúrához és a tudáshoz való egyenlő hozzájutásra. A területi és településstruktúra fejlődése sok tekintetben az önkormányzatok terrénumába tartozó kérdés. Bizonyos funkciókat azonban, melyek a területi struktúra egészére kihatással vannak, hozzá kell rendelni bizonyos területi egységekhez, adott esetben a nagyobb térszervező erővel bíró városokhoz. Nem feltétlenül valamennyi közjogi értelemben vett városi településhez. Ezen a ponton arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy *a településhálózat fejlesztése során a közigazgatás és a területfejlesztés céljait nem elválasztani kell egymástól, hanem összekapcsolódásukat kell biztosítani. Ennek egyik fontos eszköze a terület- és településrendezés.*

A területi tervezés nem tekinthető technikai ügynek, minthogy a tér nem objektív kategória. A tér szociális és politikai konstrukció, mint maguk az önkormányzatok és a tér használói és tulajdonosai, valamint azok igényei is. Ebből következően a területi tervezés sem lehet technikai feladat, hanem diszkurzív párbeszédben formálódó politika. A területi tervezés, mely kezdi visszanyerni presztízsét Magyarországon, tartal-

milag az alternatív cselekvési lehetőségek közötti választásként értelmezhető. A választás mindig szűkös források elosztásáról hozott döntéseket feltételez. Ez az érdekegyenlítés módszerével történik, aminek vállalása valósítja meg a területi fejlődés irányítását (Pfeil E. 1999). Az irányítás lényeges eszköze a területrendezés. A terület- és településrendezési tervek hierarchiába rendeződését határozatában az Alkotmánybíróság is megerősítette. Az Országos Területrendezési Terv önkormányzatokra is kötelező elemeinek törvénybe foglalása lehetőséget teremt a településhálózat fejlődésének obligatórius irányításához. Ehhez képest némi fogalomzavart tükröz az Országos Területrendezési Tervnek a kormány részére készült előterjesztése, mely hangsúlyozza, hogy a terv lényegében a területhasználatra és az infrastruktúra térbeli rendjére vonatkozó *jövőkép* és annak elérését szolgáló irányelvek és szabályozók gyűjteménye. A térségi szerkezeti terv a térségi területfelhasználás irányelvei körében a településrendszernek alig húsz sort szentelt. Ennek megfelelően hosszú távon az alábbi prioritásoknak kellene a magyar településhálózat fejlődését meghatározniuk:

- A településrendszer térbeli alakításánál a policentrikus településrendszer létrejöttére kell törekedni;
- A magyar településrendszerben az elsődleges központi szerepet továbbra is Budapest tölti be és nemzeti érdek, hogy fokozódjon a főváros világvárosi szerepe. A jövőben reálisan számolni lehet bizonyos országos központi intézmények, szervezetek decentralizációjával;
- A nagytérségi területegységek, régiók kialakulásával megkülönböztetett szerepet kapnak a régióközpont szerepet betöltő nagyvárosok. Indokolt és célszerű, hogy a központi funkciókat a régió jelentős városai együttműködve lássák el.
- A településfejlesztés az ország jelenlegi településhálózatának bázisán célszerű, a terv új települések (városok) építésével nem számol.

Üdvözlendő, hogy a policentrikus településrendszer kiépítésének követelményét az OTT tervezete felvette céljai sorába, azonban sajnálatos módon nem döntötte el, hogy ennek szemszögéből a településrendszer különböző szereplői hol foglalnak helyet benne. Annyi fogódzót adott számunkra, hogy a régióközpont városok jelentősége kiemelt lesz. Egyelőre azonban nem tudjuk, melyek ezek a városok – noha ennek eldöntésére funkciójánál fogva az OTT-nek vállalkoznia kellene. A területfejlesztési törvény legutóbbi, 1999. évi módosítása ugyanis csak a regionális fejlesztési tanácsok munkaszervezetei székhelyének kijelölési módjáról rendelkezett. A kettő pedig nem ugyanaz. A munkaszervezet székhelyéről hozandó döntés nyilvánvalóan nem olyan horderejű kérdés, mint a régióközpontok meghatározása. Az utóbbi ugyanis országos jelentőségű

területszervezési karaktere okán az Országgyűlés kompetenciájába kellene, hogy tartozzék, és ugyanezért nem tűri el a döntés ad hoc megváltoztatásának lehetőségét. Meglehetős vakmerőségről árulkodik a közigazgatásunk továbbfejlesztéséről kormányhatározatban jegyzett kétéves feladatterv 2. c) pontja. Eszerint arra kell törekedni, hogy a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok közül a hét tervezési-statisztikai régió munkaszervezetének székhelye szerinti hivatal vezetője kapjon olyan kiemelt közigazgatási funkciót, mely a dekoncentrált szervek tevékenységének régió szintű koordinációját és egyéb ellenőrzését fogja át. Ha a regionális fejlesztési tanácsok élnek/éltek törvényadta jogukkal, akkor munkaszervezetük székhelyét belátásuk szerint jogosultak áthelyezni. A közigazgatásnak viszont nyilvánvalóan nem áll érdekében, hogy szervezetét esetleges rövid távú döntésekhez kössék. Ez a jogalkotó számára feltétlenül megfontolandó.

Másfelől valóban célszerű a régiók jelentős városainak, mindenekelőtt a megyeszékhelyeknek az együttműködése a funkciók megosztása terén, ez feltétlenül kielégíti az európai trendet. A területi közigazgatásunk regionalizálásának, intézmények és munkaszervezetek elhelyezésének irányába tett legfrissebb kormányzati lépések azonban inkább a városok viszonyának elmérgesedése irányába hatottak. Bár feltétlenül pozitív színben tűnik fel, hogy az ország vezetése mert dönteni ezekben a kérdésekben, noha a régiókkal való egyeztetés inkább erősítette volna a regionális kohéziót.

Az országos tervben megfogalmazott axiómák szelektivitásuknál fogva nem feltétlenül alkalmasak a településrendszer harmonikus fejlődésének elősegítésére. Ha fennmarad az Országos Területrendezési Terv javaslatának jelenlegi aránytalan belső szerkezete, akkor ez egyúttal a jövőre nézve lemondást jelent a településhálózat fejlődésének irányításáról, a városok térszervező erejének hasznosításáról. Meglehetősen nehezen megválaszolható kérdés, hogy a megyei közgyűlés mint a megyei területrendezési terv elfogadásának jogosítottja miként fogja a terv léptékének megfelelő részletességgel a kisebb területi egységek felé transzformálni az ország területrendezési tervének tartalmi elemeit. A területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről szóló KTM rendelet [18/1998. (VI. 25.) 3. sz. melléklet] ugyanis erre adott felhatalmazást. E rendelet alapján az OTT térségi szerkezeti tervében kell meghatározni a településrendszer elemeit, amit *településhálózati csomópontoknak és agglomerációknak* nevez. Ezekkel a kérdésekkel az OTT tervezetének készítője sajnálatos módon nem foglalkozott.

Örvendetes az az ökológiai és környezetvédelmi szemléletmód, amit az Országos Területrendezési Terv, s különösképpen az országos területrendezési szabályzat tervezete közvetít. Az OTT azonban nincs minden szempontból összhangban az Országgyűlés

által 1998-ban jóváhagyott Országos Területfejlesztési Koncepcióban foglaltakkal. A városkörnyékek, városi vonzáskörzetek fogalma abban sem jelenik meg, de mégis kísérletet tesz a településhálózat fejlesztésének súlypontosására. A területfejlesztési koncepció jövőképeinek elemei többek között az alábbiak:

- A városhálózat kiegyenlített fejlődésére való törekvés, annak érdekében, hogy valamennyi településből elérhető legyenek a városi intézmények közszolgáltatásai.
- A településrendszer meghatározó szintje a kistérségi együttműködés, többirányú a munkamegosztás az egyes települések között.
- Csökkennie kell a települések között az alapvető közszolgáltatások kiépítettségében és színvonalában meglévő különbségeknek.
- A régiók a megyék közötti szoros kooperáció színterei a fejlesztéspolitikában.

Ebből is látható, hogy a településrendszer egészével foglalkozni kellene, nem csak a területfejlesztés, hanem a közigazgatás oldaláról is. Szakemberek már felhívták figyelmünket a „régiók a megyék helyett vagy felett” problémájára. Ezzel összefüggésben ugyancsak aktuálissá válik a településrendszer vizsgálata, mert rövidesen e szemszögből is meg kell válaszolni azt a kérdést, vajon Magyarországon mi a városi középszintű szolgáltatás- és igazgatásszervezés léptéke, a kistérség, a járás vagy a megye (Pálné Kovács I. 1999)?

Szerencsére a politikai szemléletmódban változás tapasztalható, hiszen a Miniszterelnöki Hivatalban létrehozták azt a politikai államtitkári pozíciót, amely a közigazgatás- és területpolitikai feladat- és hatásköröket egy személyben egyesíti. Másfelől a közigazgatás továbbfejlesztésének kétéves kormányzati feladattervében [1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat] az államigazgatási elsőfokú hatósági jogkörök telepítésénél a körzetközpont települési önkormányzat jegyzőjének prioritása fogalmazódik meg, noha nem teljesen világos, hogy a körjegyzőségi székhelyekre vagy pedig a vonzáskörzet központ városokra, esetleg mindkettőre gondol a jogalkotó. A differenciált hatáskör-telepítésnek ez fontos lépcsőfoka lehet, de előbb-utóbb az önkormányzati szolgáltatásszervezés városi vonzáskörzetekre építésével, a kompakt városok kialakításának céljával is számolni kell. Összegzésképpen tehát azt mondhatjuk, hogy *a közigazgatás-fejlesztés és a településrendszer-fejlesztés súlypontjainak és céljainak intézményesen találkozniuk kell egymással, ennek érdekében pedig tudatos tevékenységre és a területi tervezés eszközeire is szükség van.* A hatékonyság és gazdaságosság követelményének karöltve az átláthatóság és a területi arányosság princípiumával mihamarabb polgárjogot kellene nyernie Magyarországon.

Itt mindössze utalni szeretnék a horizontális térfelosztás szempontrendszerére (a valószínűségi térbeli szerveződés követése, az összehasonlíthatóság, a kezelhetőség), mint a társadalomirányítás központi kérdésére. A horizontális térfelosztás körében a közigazgatásnak kiemelt helyzete van, s ha az rossz, az kedvezőtlenül hat minden más térfelosztásra (Nemes Nagy J. 1998).

6.3. Kisrégiók és városhálózatok, mint a területfejlesztés intézményes keretei

A városok és városi térségek fogalmát országonként eltérően definiálják, ezért célszerű az Európai Unió által elfogadott nagyságrendeket elfogadnunk. Az Európai Bizottság közleménye a fenntartható városfejlődésről a két fogalmat egymással felcserélhetőnek ítéli és azt mondja, hogy az EU területén agglomerációról akkor beszélünk, ha a népességszám meghaladja a 250 000 főt. A középvárosok az 50 000-től 250 000 lakosig terjedők, míg a kisvárosi kategóriába tartoznak a 10 000 és 50 000 lakos közötti városi térségek (Europäische Kommission 1997).

Amennyiben a közép- és kisvárosokra koncentráljuk figyelmünket, megállapítható, hogy már ez a nagyságrend sem releváns a vonzáskörzeti problematika tervezési szempontú kezelése szempontjából. Azaz ezek a városi térségek már nem alkotnak területi tervezési szintet, mint a egyes nagyvárosi agglomerációk. Ugyanakkor az önkormányzatok közötti együttműködési formákban a térségi tervezés megjelenik, sőt mindinkább felértékelődik úgy, mint a társulások közös gazdaságfejlesztés eszköze. Lényegében arról van szó, hogy a társuló önkormányzatok a társulásra, mint jogi személyre ruházzák településrendezési hatásköreiket vagy azok egy részét és ezzel a megvalósítandó közös szervezeti cél szolgálatába állítják. A középvárosi régiók egyik legfontosabb fejlesztési célkitűzése a munkahelyteremtés és vele összefüggésben a megfelelően képzett munkaerőt kibocsátó intézmények biztosítása, mely két, a területrendezési politika szempontjából is átütő erővel bíró intézkedés. A térségek azáltal tudják csökkenteni a gazdaságilag erősebb agglomerációkkal szembeni hátrányukat, hogy a vonzáskörzet egészében gondolkodva határozzák meg fejlesztési elképzeléseiket és erőteljesen korlátozzák a piaci befektetőkért az érintett önkormányzatok között folyó versenyt. A területi tervezés pedig úgy jut szerephez mindebben, hogy végső soron a munkahelyek, sőt a megnövekedett adóbevételek térbeli elosztását is el kell végezni. A gazdaságfejlesztés és benne az ipartelepítés az önkormányzatok szempontjából hosszú távon azzal a kedvező hatással jár, hogy a helyi jövedelem stabilizálását eredményezheti. Ezt a fejezetet tehát annak szenteljük, hogy néhány példával illusztráljuk a területi politika és a köz-

igazgatás intézményes kapcsolatát, mindenekelőtt az önkormányzati horizontális együttműködések nézőpontjából.

A sok kisméretű önkormányzati rendszerek csoportjába sorolódó *Franciaországban* miután a területi reform végrehajtása rendre a községek ellenállásába ütközött, a fennmaradó 36 763 francia település 69%-a 700 lakos alatti maradt (*Francia Belügyminisztérium* 1997). Az önkormányzati szerkezet elaprózottságának ellensúlyozását többféle mechanizmus végzi. Ennek első és meghatározó elemét a kétszintű önkormányzati közép szint alkotja a departmenttel és a régióval, ami eleve korlátozza a települési szint kompetenciáját, illetőleg feladatvállalását. Az egy- és többcélú céltársulások kiterjedt működtetésén túl a francia közigazgatásnak létezik még egy figyelemreméltó eszköze. Mint az európai közigazgatási nagyrendszerek egyike történelmi távlatokra visszatekintve a közfeladatok ellátásában mindig is épített a magánszektorra. A közfeladatok társaságosított privatizációját a delegált közfeladat-ellátás fogalma írja le, melynek gyökei a középkorig visszavezethetők. A mai intézmény lényege, hogy a közszolgáltatások egy részének biztosítása a közigazgatási szervezet és a magánvállalat közötti szerződés útján történik, miközben a feladat ellátásáért viselt felelősség továbbra is az önkormányzatnál marad. A jogviszony létrehozása tekintetében az önkormányzatot megilleti a szerződéskötési szabadság, azaz mind a szerződés típusát, mind a szerződő partnert maga választhatja ki. A megállapodások tárgyát a gazdaságos üzemméretet feltételező kommunális infrastruktúrák működtetése képezi, mint a tömegközlekedés, a víz- és csatornaszolgáltatás, a villamosenergia-, és gázellátás stb. Az állami kontrollt nem nélkülöző kontraktusok egyik igen jelentős hatásukat az optimális szolgáltatásszervezési kapacitások kialakításában fejtik ki. Vagyis a magánszervezetek közfeladatokba való bevonása teremti meg a társulások mellett a másik integrációs mechanizmust. A sok kis önkormányzat helyett ellátást végző szervezetek aggregációja megteremti az önkormányzati szférából hiányzó nagyrendszereket (*Horváth M. T.* 1999).

Az 1982-ben elindított francia decentralizációs politika részét képezte, hogy 1983-tól kezdődően törvény adott keretet a községközi fejlesztési programok végrehajtásához. A jogalkotó felismerte, hogy az átfogó fejlesztési politika kialakítása meghaladja egyetlen önkormányzat lehetőségeit, tehát a kérdés területi szinten kezelendő. A „chartes intercommunales” (önkormányzatközi szerződés) intézménye hármas célt követ:

- középtávú perspektívát nyújtani a gazdasági, szociális és kulturális fejlődésben;
- a közszolgáltatást nyújtó intézmények igazgatásának és működtetésének keretfeltételeit biztosítani;
- konkrét programok végrehajtásának alapjait képezni.

A charte jóváhagyásával nem születik új közigazgatási szint, a megállapodásra lépő önkormányzatok megtartják kompetenciájukat, de a szerződésben foglaltakat a közigazgatási döntések során figyelembe kell venniük. A községek jogosultak arra, hogy a közös fejlesztési programterület lehatárolására javaslatot tegyenek, de a charte kidolgozásában biztosítaniuk kell az állam, a régió, a département és kérelmükre a különféle szakmai, gazdasági és kulturális szervezetek részvételét. Az együttműködés területének nem kell a közigazgatási beosztást követnie, átlépheti a megye és a régió határait, ilyenkor azonban a regionális tanács állásfoglalásának megszerzése is feltétele a prefektusi felülvizsgálatnak és közzétételnek. Cserében a charte-t a területhasználat tervezése során figyelembe kell venni. A charte kidolgozható vidéki és városi térségekre egyaránt. A törvényhozó tartalmilag két elemet határozott meg, az első fázisban a közös fejlesztési cél definiálását, a másodikban a végrehajtáshoz szükséges intézkedésekről szóló döntést. A megvalósítás finanszírozása pedig az állammal, a régióval vagy a départementtel kötött megállapodás alapján történik. Éppen ezért fontos, hogy az együttműködő községek idejekorán felvegyék a kontaktust a felsőbb szervekkel. A vidéki térségek infrastruktúrájának fejlesztéséért ugyanis a département felelős, s a prioritások meghatározásánál a jóváhagyott charte-kat nem hagyhatja figyelmen kívül (*Kistenmacher, H.–Lemmel, R.–Fette, H.–J.–Gust, D.* 1988).

Franciaországban 1984-től igen jól működik az állam és a régiók közötti tervszerződések rendszere, ami egyrészt garantálja az állam finansziális részvételét a területfejlesztési prioritások régiószintű végrehajtásában, másrészt a nemzeti és regionális tervezés harmonizációját szolgáltatja. E szerződések már negyedik generációjukat élik. A régiók mindeközben a tervek végrehajtásában általuk vállalt részfinanszírozásra további szerződéseket kötnek a többi területi szereplővel. Mint láttuk, átfogó szerződési rendszerek születettek a városi, illetve a rurális térségek fejlesztésére, s megtörtént harmonizációjuk az EU területfejlesztési irányvonalával is. Tehát a nagyobb volumenű fejlesztések regionális léptékben zajlanak, ami azonban kezdettől fogva igényli az önkormányzatok bekapcsolódását (*Hardi T.* 2000). Ez hosszabb időn keresztül a charte intercommunales segítségével történik, amit 1995 óta kiegészít egy új kistérségi térkategória meghonosítása.

A Francia Parlament 1995-ben új kerettörvényt fogadott el a területrendezésről és a fejlesztésről, s ebben a vidéki térségek problémája hangsúlyos szerepet kapott. Nyilvánvalóvá vált, hogy a vidék homogenitása megszűnt, s a lakosság egészének azonos színvonalú közszolgáltatásokkal való ellátása a francia regionális politika központi kérdésévé emelkedett. Éppen ezért a napi szükségleteket kielégítő és a felsőfokú szolgáltatást

nyújtó intézmények elérhetőségére időintervallumokat határoztak meg, mintegy emlékeztetve a Németországban alkalmazott központi helyek elméletére. Ebben az összefüggésben az *esélyegyenlőség, az azonos életkörülmények biztosítása a vidéki térségekben a „pays” fogalmának megkonstruálásához vezetett.* Az nem más mint egy földrajzi, gazdasági, társadalmi szempontból egységet alkotó terület, mely az emberek mindennapi mozgásterét írja le. Tehát olyan kistérségekről van szó, melyeket a városhálózat különböző elemeinek kell kiegészíteniük. Szemben a regionalizálás eddig felülről irányított folyamatával, a pays az alulról induló aktivitások fókuszálására válik alkalmassá. A helyi szereplők aktivitására támaszkodó koncepció célja, hogy a vidéki térségek városai és községei közös területfejlesztési tervet, gazdaságfejlesztési koncepciót, valamint közös előnyökön alapuló identitást alakítsanak ki. Az állam akként ösztönzi tevékenységüket, hogy támogatásban azzal a feltétellel részesülnek, ha fejlesztési tervük összhangban áll a régió és az állam között létrejött tervszerződésben foglaltakkal. Az állam kifejezett célja a tervezés lokális szintig lefutó összehangolt rendszerének kiépítése. Néhány megkötésnek a pays megalapítása esetén érvényre kell jutni, minimálisan két kanton (választási kerület) területét kell lefednie, s egy önkormányzat kizárólag egy szervezethez csatlakozhat. A régió és a département határához viszont nem kell igazodnia a szerveződésnek. Tehát a kistérségek elszaporodásától egy átfedésmentes struktúra létrejöttét várják Franciaországban, melynek mintegy 400 egysége már létrejött, s cél a teljes lefedettség (Kistenmacher, H.–Clev, H.-G. 1996).

A pays valódi feladata a tervezés, projektek, pályázatok összeállítása és a forráskoordináció, miközben saját forrásai nincsenek. Mivel a törvény nem tartalmaz előírásokat a kistérség szervezettípusára vonatkozólag, az alapító önkormányzatok akár társulási, akár egyesületi formát is választhatnak, mely alkalmas keretnek bizonyul az önkormányzati szereplők, mind a köz-, mind a magánjogiak bevonására. Szervezeti felépítésük tripartit jellegű. *A kistérségek szerveződése tulajdonképpen maga is hozzájárul a közigazgatás széttagoztságának ellensúlyozásához, hiszen az együttműködő önkormányzatoknak vállalniuk kell, hogy költségvetésük bizonyos hányadát közös területfejlesztési célok szolgálatába állítják. S noha új finanszírozási rendszert nem alakítottak ki a pays-ekre, az államtól, a régiótól és a megyétől pénzügyi normatívára számíthatnak.* Végeredményben az állami támogatáselosztás fogadó- és elosztó szervévé is emelkednek ezáltal.

A kistérségek intézményesítése annak a ténynek az elismerését jelenti, hogy a közigazgatás határai gyakorta nem esnek egybe a gazdasági szféra szereplőinek és az állampolgároknak a mozgáspályáival. Másik funkciójuk tehát, hogy a közszolgáltatások és szervezeteik optimalizálásához területi keretet biztosítsanak és ennek megfelelő programo-

kat futtassanak. A helyi szolgáltatások megszervezését ugyanis Franciaországban nem a rentabilitás határozza meg, hanem a hatékonyság és a multifunkcionalitás alapelve, abban az értelemben, hogy adott hivatalnok többféle feladat egyidejű ellátására legyen alkalmas. A kistérségek megszervezése az arrodissementsek, mint államigazgatási szervek határai megváltoztatását eredményezheti, mivel várható, hogy az alulról építkező pays-ek kisebb területet fognak lefedni, mint ezek az egységek. S az állam nem titkolt célja, hogy jelenlétét helyi szinten erősítse, aminek érdekében hajlandó lenne az arrodissementsek határait a kistérségekhez igazítani (*Kistenmacher, H.–Clev, H.-G.* 1996).

A területi fejlődést alakító folyamatok különböző hatást gyakorolnak a régiókra és a településtípusokra. Az európai városoknak is újfajta kihívásokkal kell szembenéznük, ami a városhierarchia szintjei közötti funkcionális átrendeződést idézhet elő. A városrendszerek várható fejlődésének összetevőivel nem áll módunkban részleteiben foglalkozni (*Horváth Gy.* 1998), de a városok reakciójának egyik intézményesült formája a magyar városok szempontjából is érdeklődésre tarthat számon.

A 90-es évek eleje óta az EU tagállamaiban az önkormányzatok közötti együttműködés új területeként látszanak körvonalazódni az ún. *városhálózatok*. Speciális közös jegyüket az együttműködés alanyainak nagyságrendje szolgáltatja, hiszen azok túlnyomó többségükben a nagy agglomerációkon kívül eső, strukturális problémákkal küzdő térségek közepes nagyságú, ritkábban kisvárosai. A területpolitika a városhálózatokat a maga számára új, a gyakorlati megvalósításra koncentráló és problémaorientált eszközrendszerként kezeli, melynek működési feltételét a helyi önkormányzati szintű feltétlen elfogadottság jelenti (*Melzer, M.* 1997). A minőségi követelmények a városok versenyében egyre fontosabb szerepet játszanak. Ezért számot kell vetni azzal, hogy a jövőben mind kevesebb város (a metropoliszokat ide nem számítva) lesz képes saját erejéből a gazdaság és a kutatás támasztotta komplex telephely-feltételeknek megfelelni, a magas jövedelemmel bíró rétegek infrastrukturális és szolgáltatási igényeit kielégíteni és egyáltalán a városok nemzetközi versenyében helytállni. A városok alkotta hálózatok az új és nehezebb kérdésekre kooperatív és egyúttal hatékony válaszokat tudnak adni, amiből komparatív előnyt tudnak kovácsolni. *A városhálózat akkor működőképes, ha a társuló önkormányzatok szabad akaratán alapul és az aktorok által egy kiválasztási eljárás során meghatározott közös együttműködési súlypontok és projektek implantációját szolgálja. A városhálózatok közös jellemvonása a tematizált önkormányzati együttműködés, ami azonban szervezetenként eltérő tartalmi, szervezeti és eljárási karaktert, és értelem-szerűen más-más területi hatást feltételez.* A leírtakból következik, hogy az önkormányzatközi együttműködések e fajtája számára a közigazgatási határok irrelevánsak. Azok

megtestesíthetnek járások, megyék, régiók, sőt országok határait is átlépő kooperációkat.

A tapasztalatok alapján a városhálózatok tekintetében összegezhető tíz szervezeti és tartalmi követelmény az alábbi (Melzer, M. 1997. 499–450. o.):

- *Önkéntesség*: a hálózatba belépő önkormányzat döntése szabad akaratából történik, semmiféle kötelezésnek nincsen helye, hiszen az együttműködés területeinek meghatározása a résztvevők egyéni felelősségére történik.
- *Egyenjogúság*: a résztvevők nagyságrendjükre tekintet nélkül azonos jogokkal bírnak és megőrzik teljes önállóságukat.
- *Közös üzleti cél*: a városhálózat tagjainak mindegyike e közös célhoz saját teljesítésével hozzájárul és attól hasznot remél.
- *Identitás*: a szervezet attól él, hogy valamennyi város azzal a várakozással működik együtt, miszerint erőforrásaik egyesítésével feladataikat jobban, eredményesebben tudják ellátni.
- *Nincs nivelláció*: a városhálózatok nem igényelnek területet lefedő szervezetet, sem teljes körű érdekkiegyenlítést. Mindaddig míg a kooperáció hasznai nem jelentkeznek elképzelhető, hogy a résztvevők egymással konkurálnak és közöttük feloldhatatlan érdekkonfliktusok merülnek fel.
- *Többdimenziós együttműködés*: a kooperáció alapcélja nem egyszeri és nem egyetlen intézkedésre leszűkülő, hanem több lényeges területen kíván közép- és hosszú távon teljesítménynövekedést elérni.
- *Új közigazgatási szint nem jön létre*: a városhálózatok nem bizonyos feladatoknak egy másik közigazgatási szintre helyezésével létesülnek.
- *Konkrét feladatterületek*: a városok közötti kooperáció nem korlátozódhat kizárólag véleménycserére és marketingtevékenységre, még akkor sem, ha ezek a faktorkok az együttműködés fontos motívumát és hasznot hajtó részét jelentik. A *megcélzott teljesítménynövekedés olyan feladatterületeket feltételez, ahol a városok polgáraik számára közvetlenül konkrét szolgáltatásokat nyújtanak*. Ebből következik, hogy az önkormányzati szakapparátusokat a hálózat munkájába direkt módon be kell kapcsolni.
- *Területi hatékonyság*: minden intézkedés hatékony, amely valamely tér erőforrásainak kihasználtságát pozitívan befolyásolja.
- *Regionális hatás*: minden városhálózatnak világos regionális vonatkozással kell rendelkeznie. Ez a karakter alapjaiban kizárja a hálózatok közül azokat a lehetséges és ésszerű együttműködéseket, melyek tematikus kooperációra irányulnak,

anélkül hogy egy összetartozó terület iránti felelősséget vállalnának. Városhálózatnak tehát az a régió vagy annak egy része számít, ahol az együttműködést meghatározó üzleti cél összefonódik a regionális identitással és a közös jövőre vonatkozó perspektívával.

A különféle hálózatoknak és közöttük a városhálózatoknak világszerte konjunktúráját éljük. A településközi együttműködésen alapuló városhálózatok gyakorlati modellezése Németországban például a 90-es évek közepén lezajlott. A föderatív államban 1992-ben a szövetség és tartományok közösen új területrendezési tételként határozták meg a városhálózatokat és felvették őket az ún. Területpolitikai Orientációs Keretbe (ORA), aminek köszönhetően első ízben váltak a területrendezési és regionális politika építőköveivé. Az absztraktnak nevezhető cél konkretizálása és operacionalizálása érdekében két évvel később az illetékes szövetségi minisztérium kutatási és támogatási irányvonalat nyitott (ExWoSt), amelynek keretei között 11 modell városhálózat nyomon követésére került sor (14. ábra). A kísérletbe bevont kooperációs modellek összesen 60 város együttműködését intézményesítették, melyek közül mindösszesen öt volt a központi funkció nélküli község, míg 21 felsőfokú központi, a többi középfokú központszerepkört tölt be. Népeség számuk alapján a 80 ezres kategóriától az 1,6 milliós lakost számlálóg sokszínűek a hálózatok. Az utóbbi kiugró nagyságrendjét München részvétele indokolja a MAI nevet viselő együttműködésben. Amennyiben ettől az egyetlen óriásszervezettől eltekintünk, Németországban a városhálózatok átlagosan 292, 741 főre kiterjedően működtek az 1997-es statisztikai adatok alapján. A városhálózatok tevékenységének középpontjában a telephely-politikai törekvések állnak, mindenekelőtt a gazdaságösztönzés, a marketing, a technológiatranszfer, a turizmus, a kultúra és a közlekedési infrastruktúra területein. Az esetek többségében a megfogalmazott cél az önkormányzatok mozgásterének kitágítása és regionális léptékű fejlesztési folyamatok generálása. A területi politika számára pedig azért bírnak relevanciával e szervezetek, mert többségükben strukturális válságban lévő közép- és kisvárosokat integrálnak. S tagadhatatlan, hogy rajtuk keresztül az agglomerációkon kívül eső térségekben is lehetőség nyílik – a diszperz és véletlenszerű fejlődés helyett – a tervszerűen irányított területi fejlődésre.

Az ORA mint politikai dokumentum négy jövőképet koncípiál, nevezetesen a településstruktúrára és benne a városhálózatokra, a környezetre és térhasználatra, a közlekedésre, továbbá a rendezési tervezésre és a fejlesztésre vonatkozókat. Összességében a regionalizálás és a decentralizáció irányában kíván hatni. S ami különös érdeme, hogy szakít a területi tervezés átfogó, szinte holisztikus jellegének német hagyományával és

14. ábra

Városhálózati modellek Németországban



Forrás: Adam, B. (1997) Städtenetze – ein Forschungsgegenstand und seine praktische Bedeutung. Informationen zur Raumentwicklung. 7. II. o.

annak folyamatjellegét és tevékenységet irányító karakterét hangsúlyozza. A regionális aktorok ily módon a pragmatikus és megvalósítás-orientált tervezés előterébe kerültek, mint akik a regionális menedzsmenten keresztül a projektek gyakorlatba átültetését végzik (Mehwald, L. 1997). A területi tervek absztrakt módon a funkciók átfogó rendszereit képesek a különböző térkategóriákhoz rendelni, de nem áll módjukban kicövekelni, hogy a települések hol és mi módon kooperáljanak, és hajlandók-e egyáltalán közösen cselekedni. A települések és az önkormányzati közigazgatás a lakosság közszolgáltatásokkal történő ellátásának tartópillérét képezik, vagyis a nagyobb térségek, régiók fejlődésében központi szerepet játszanak. Nem véletlen, hogy a német területrendezési törvény (ROG) módosítása a városhálózati modellek tapasztalatainak hatására először vette fel a városhálózatokat rendelkezései közé. Ennek értelmében a kisebb térségek fejlődését (városhálózatokét) elősegítő községek közötti együttműködések támogatandók a tartományi és regionális tervező szervek által. Ez annyit jelent, hogy a regionális tervezés és a városhálózatok nem ellentétei egymásnak, hanem funkcionálisan ki kell, hogy egészítsék egymást. Ezen túlmenően a tervezés és konkrét projektek tárgyává kell válniuk.

A városhálózatokat az eddigiekben tárgyalt elemek, mint közös vonásaik összekötik, ugyanakkor az intézményhez nagyfokú szabadság társul szervezeti és eljárási kérdésekben, valamint a területi kiterjedés vonatkozásában, ami nagymértékben differenciálja őket. A városhálózatok alapvetően az önkormányzatok együttműködésén épülnek fel. A szervezet típusát tekintve azonban nem nevezhetők hagyományosnak, vannak közöttük önkormányzati társulásként és magánjogi szervezeti formában, például egyesületként működők. A hálózatok rendeltetése egyfelől, másfelől az intézményeknek az a karaktere, hogy rendszerint konkrét projektek végrehajtására irányulnak, megkerülhetlenné teszi a közigazgatáson kívüli kezdeményezések és aktorok bevonását a tevékenységbe. Ezáltal az EU regionális politikájának egyik alapelvét, a *partnerséget* valósítják meg. Ez történhet oly módon, hogy a fő szervezet mellett egy a külső koordinációval megbízott apparátust működtetnek, mely közös fórumot teremt a közigazgatás, a politika, a gazdaság és a társadalmi szervek számára. A Prignitz Városhálózatot alapító hét város például egy önkormányzati munkaközösségről szóló megállapodást írt alá, amivel a leglazább társulási típust választották kooperációjuk számára. Abban a pillanatban azonban, amikor a pénzügyi jogi előírások a konkrét projektek végrehajtásával összefüggésben megkövetelik az önálló jogi személyiséggel bíró szervezetet, akkor gyakran egyesületet hoznak létre az érintettek (Schmidt, E. 1997).

A városhálózatok egzisztenciális lételeme a nem közjogi szereplők integrálása, mint az ipari és kereskedelmi kamaráké, szakszervezeteké, egyéb társadalmi szövetségeké, aminek lényege nem csupán abban keresendő, hogy e résztvevők önmagukban lendületet biztosítanak a szervezet működéséhez, hanem abban is, hogy a társadalom különféle rétegei, szegmensei rajtuk keresztül érdekeiket megjeleníthetik a regionalizációban. *Arra azonban ügyelni szükséges, hogy a gazdasági és civil szféra ne kerüljön domináns helyzetbe, a hálózati célmeghatározást az önkormányzatok nem szabad, hogy kiengedjék a kezük közül.*

A városok hálózatokba szerveződése nem eliminálja azt a tételt, hogy a városok vonzáskörzetük nélkül nem léteznek. Környékükkel feltétlenül együtt kell működniük, viszont ezt a fajta kooperációt a városhálózattól függetlenül célszerű operacionalizálni, mivel a sok kis település bevonása a hálózat sajátos regionális karakterét feloldaná. A városhálózat lényege ugyanis abban áll, hogy a lokális önkormányzatok közössége regionális kérdések irányításában-alakításában felelősséget vállal (Melzer, M. 1997). A hagyományos önkormányzati társulások párhuzamos struktúrája a helyi feletti, más néven térségi megoldást közvetíti.

7. A TELEPÜLÉSKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK FINANSZÍROZÁSI KÉRDÉSEI

A társulások finanszírozási kérdései lényegüket tekintve egy horizontális modellt feltételeznek, anélkül hogy a felsőbb szinteket, illetőleg bármiféle hierarchiára utaló elvet be kellene kapcsolni. E keretek önmagukban alkalmasak arra, hogy a koncentrált feladatellátás allokációját problémamentesen kezeljék. Ettől az önkormányzatok közötti koordinációt feltételező módszertől alapvetően el kell választani a térségi szerepkörök állami támogatását és pénzügyi kiegyenlítését, aminek célja az igazságos teherelosztás. A körzeti feladatok működtetésének nemzetközi tapasztalatai arra intenek, hogy rendkívül kiterjedt témáról van szó, amelyben összponstosul a társulás intézményének, a városkörnyék- és agglomeráció-igazgatásnak, az önkormányzati szintek közötti feladat- és hatáskörmegosztásnak, valamint az önkormányzatok központi finanszírozásának sok-sok kritikus metszete.

Az önkéntességet és decentralizációt megtestesítő társulások finanszírozásának kritikus pontját a közjavak elosztásának közismert teóriájában a „free-rider” probléma megoldása adja (Voß, W. 1991, 274. o.). Arról van szó, hogy amennyiben a városkörnyéki önkormányzatok számolhatnak azzal a lehetőséggel, hogy lakosaik pénzügyi hozzájárulás fizetése nélkül részesülhetnek a vonzáskörzet-központ város közszolgáltatásaiból, akkor észérvek alapján nem fognak készséget mutatni a finanszírozásban történő részvállalásra. Valljuk be őszintén, hogy a Magyarországon kialakult helyzet fedí az elméletben leírtakat. Válaszlépésként felmerülhet a szolgáltatásokból nem helyben lakó fogyasztók kizárásának elméleti lehetősége, ám ezt az utat mind közgazdasági-technikai tényezők, mind pedig jogi megfontolások akadályozzák. Természetesen lehet azzal számolni, hogy önmagában a környékbéli lakosság kizárásával fenyegetés vagy irányukban egy legalább is differenciált használói díjnak a kilátásba helyezése ösztönzőleg fog hatni a környező önkormányzatokra, illetőleg politikai nyomást indukálna a lakosság részéről saját intézmények létesítésére vagy a központi településsel való együttműködés kialakítására. A nyolcvanas évek elején Svájcban bebizonyosodott, hogy egy ilyen helyzettől való félelem hatékony ösztönző eszközként képes működni. Abban az időben ugyanis félő volt, hogy azoknak a kantonoknak a hallgatói, melyek főiskolákat nem tartanak fenn, kiszorulnak az oktatásból, aminek hatására hihetetlenül gyorsan sike-

rült tető alá hozni egy Svájc összes kantonjára érvényes felsőoktatási teherkiegyenlítési megállapodást (Engler, H. 1982).

Magyarországon a közszolgáltatások nem helyi lakosok általi igénybevételének jogtudományi szempontú feldolgozása mindeddig nem történt meg. A leírtakból és önkormányzati rendszerünk tízéves történetéből látszik, hogy a kizárólag decentralizált struktúrára alapozott önkéntes önkormányzati teherelosztás csupán vízió. Az ún. szabadon futó pozíció megszüntetése és a közintézményeket használók önkormányzatainak hézagmentes részvétele a finanszírozásban csak az önkormányzatok egész finanszírozási rendszerének újragondolásával képzelhető el. Valójában a körzeti jellegű közszolgáltatások társuláson belüli finanszírozási kérdései szoros kapcsolatot mutatnak az állam önkormányzati politikájával, így a finanszírozás egész kérdéskörével, amit az alábbiakban mindenekelőtt empirikus módon törekszünk bizonyítani.

7.1. A térségi szerepkörök értelmezése és megjelenése az önkormányzati finanszírozás rendszerében

Az önkormányzati térségi feladatellátás problematikája az utóbbi időben a közigazgatás működtetésével kapcsolatos kérdések homlokterébe került. Tagadhatatlanul voltak előzményei a törtéetésnek, melyek 1993 óta inkább kivételként jelentkeztek a tűzvédelem, a szociális és az egészségügyi ellátás területén körzetesítési szándékkal végrehajtott hatáskör-telepítésben, mintsem átgondolt koncepciót alkottak volna. A lavinát a kormányzat koncepcióváltása indította el, mely a differenciált hatáskör-telepítést a hatósági igazgatási tevékenység szakmai színvonala emelésének bázisává avatta. Ennek sarokpontjait a közigazgatás továbbfejlesztésének kétéves kormányzati feladattervében [1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat] rögzítették, amely szerint az államigazgatási elsőfokú hatósági jogkörök telepítésénél a körzetközpont települési önkormányzat jegyzőjének prioritása fogalmazódik meg. Noha ekkor még nem teljesen egyértelmű, hogy a kormány a körjegyzőségi székhelyekre vagy a városokra, esetleg mindkettőre gondolt. A határozat kibocsátása óta eltelt idő során azonban tisztázódott, hogy például az okmányirodák telepítésének célpontjai kizárólag a városi státuszú települések, s az elindított folyamat csak terebélyesedni fog. Úgy tűnik, hogy az Európai Unióhoz csatlakozásunk jegyében mi is megpróbáljuk felvenni a ritmust és meghonosítani azt a fajta szemléletet, mely várost és vidékét funkcionális térbeli egységnek tekinti kapcsolataival és függelmi viszonyaival együtt. Ez a trend pedig nem csupán a területfejlesztés számára szab irányvonalat, de legalább ilyen fontos az önkormányzati közigazgatás-szervezés számára is. A településstruktúra egészére vonatkoztatott fenntartható fejlődés

koncepciója nem szűkíthető le többé a verseny és a gazdaság szférájára, annak át kell fognia valamennyi városi funkciót, úgymint a kultúrát, az oktatást, a képzést és a szociális infrastruktúrát. Város és vidéke partnerségének ezeken az elveken kell felépülnie. Ez pedig nélkülözhetetlenné teszi a településközi együttműködés vizsgálati horizontjának kitágítását.

7.1.1. Külföldi megoldások a városi vonzáskörzetek intézményesítésére

A differenciált hatáskör-telepítésnek a jelentősége mindenekelőtt a hatósági tevékenység ellátásában nyilvánul meg. Az önkormányzatok szolgáltatásszervező funkciójának „körzetesítése” lényegesen összetettebb kérdés, az e körbe sorolódó feladatok tekintetében a körzetrendszer egyetlen jogszabállyal, adminisztratív módon biztosan nem állítható fel a fennálló szabályozási keretek között. Ehhez Magyarországon hiányzik az önkormányzati feladatok megfelelő tipológiája, amely különbséget tenne állami megbízásból teljesített és önkormányzati saját feladatok között. Az önkormányzati kötelező feladatok törvényi meghatározása ebből a szempontból kevéssé tud támpontot adni, hiszen ezek valamennyi önkormányzat által helyi szinten ellátandók. A hozzájuk kapcsolódó körzetrendszer kisebb léptékű, többségében mikrokörzeti, amit egyedi társulási megállapodások megkötésének ösztönzésével le lehet fedni. E feladatok egy része tekintetében is értelmezhető azonban a későbbiekben vizsgálandó az ún. spillover hatás, ha annak ellentételezése megállapodás útján nem történik meg.

Belátható időn belül a magyar államnak is – hasonlóképpen a nyugat-európaiakhoz – *garanciát kell vállalnia polgáraival szemben az azonos színvonalú életkörülményekhez való egyenlő hozzájutás esélyére*. E kötelezettségvállalás a közszolgáltatások területén értelmezendő, ahol is az önkormányzatok kulcsszerepet töltenek be. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy az állam magára hagyja az önkormányzatokat, hiszen a teljesen autonóm helyi pénzügypolitika csak idea. A mi területfejlesztési törvényünk egyelőre addig jutott el, hogy az állam területfejlesztési feladataként határozta meg a közszolgáltatásokban meglévő területi különbségek mérséklését, amit azonban nem kapcsolt össze kötelezettségvállalással.

E fejezet tárgya a városok által gyakorolt térségi szerepkörök, illetőleg magasabb fokú ellátó funkciók és azok természetes kísérő jelensége, az ún. spillover hatás. Ezzel összefüggő egyik fő feladat annak a vonatkoztatási keretnek a vizsgálata, amely közepette az alapfokú ellátást meghaladó közszolgáltatást biztosító településhálózati elemek jól és hatékonyan működni tudnak. A rendszernek egyértelműnek és átláthatónak kell lennie. Tehát fel kellene számolni azt az állapotot, hogy a térségi ellátásszervezés szinte

határtalanul a „véletlenek” játékának legyen kiszolgáltatva. Minden valószínűség szerint hozzá kell nyúlni a szubszidiaritás eszméjének önkormányzati törvénybeli szélsőséges értelmezéséhez, amely megengedi, hogy bármely települési önkormányzat vagy társulása külön feltételek teljesítése nélkül új körzeti intézményt hozzon létre, új körzeti szolgáltatást szervezzen kötelező megyei feladat körében, illetőleg minden korlát nélkül kénye-kedve szerint átadja a megyei önkormányzatnak bármely térségi feladatot teljesítő intézménye fenntartását. E megállapítást az Állami Számvevőszék legfrissebb jelentése még felerősíti azzal, hogy a körzeti jellegű intézmények sorsát az elmúlt öt évben egyértelműen a rövid távú pénzügyi érdekek motiválták, amit a pénzügyi szabályozás egyes elemei tovább fokoztak (ÁSZ Tájékoztató, 2000).

A felvetett problémának kétirányú megközelítése adódik, amit mégis komplexitásában szükséges kezelni. Az egyik szerint a térségi szolgáltatásokat nyújtó intézményeiktől szabaduló közép- és kisvárosok ellátóképeség tekintetében a községek szintjére süllyednek, miközben a pénzügyi kiegyenlítő mechanizmus városként kezeli őket. A másik közelítésmód, miszerint a városok térségükre kiterjedő illetékességgel végezzék a közszolgáltatásokat, de nem szükségszerű, hogy minden városnak adjunk térségi szerepköröket (Fürcht P. 2000). Már csak azért sem mert a magyar városhálózat hihetetlenül felhígult funkcióhiányos városokkal. A városkörnyéki ellátásszervezés egységes és koherens szemléleti bázisát sürgősen fel kell építeni, nem pedig arra várni, hogy az ágazati érdekek érvényesülése mentén, célzott támogatásokkal magától megoldódik a probléma. Nincs arról szó, hogy a szakmai racionalitást hordozó ágazati szemlélet mellőzhető lenne, épp ellenkezőleg az ágazati tervezés létjogosultságát a területi ellátórendszerek kiépítésénél helyre kellene állítani. Vajon kell-e és milyen szempontok alapulvételével, mely eszközök segítségével differenciálni a település- illetve a városhálózaton belül?

A téma tágabb elméleti alapját azok a teóriák jelentik, melyek arra keresik a választ, hogy az állam befolyásolja-e az önkormányzatok kvázi szabadversenyét a közjavak egyenletesebb vagy igazságosabb elosztása érdekében, s ha igen, milyen mértékben, milyen eszközökkel, szervezeti megoldásokkal, illetve intézményekkel tegye azt. A végső kérdést a közigazgatás területi struktúrájának mikénti alakítása képezi. Az ezzel kapcsolatosan kialakított három elméleti modell – a lokalista, a centrista és a vegyes modell – mindegyikének centrumában a feladatok, hatáskörök és a pénzügyi források elosztásáról szóló döntések helyezkednek el a hatékonyság, a gazdaságosság és a területi különbségek kezelésének dimenziójában (Perger É. 1994).

Ami a városi vonzáskörzetekre épülő önkormányzati szolgáltatásszervezést illeti, annak kialakítására Európa-szerte többféle megoldás is fellelhető:

- A legkézenfekvőbb megoldás a térségi szerepköröknek a területi önkormányzatra, tehát a középszintre telepítése (Pálné K. I. 1999). Azokban az államokban, melyek többszintű területi struktúrával rendelkeznek a feladatmegosztás tovább differenciálható anélkül, hogy a szubszidiaritás eszméje sérülne, hiszen a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában (1995) megfogalmazottak szerint a lakossághoz közeli igazgatás megteremtése az elsődleges, de csak az egyik szempont. A feladatok más igazgatási szervekre történő ráruházása a feladat természetétől, jellegétől, a hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ (4. cikkely 3. pont).
- Egy másik megoldást közvetít *Spanyolország*, ahol több síkon szerveződik a körzeti feladatellátás struktúrája. Alapos előkészítés és vizsgálódás után a latin országban kialakították az önkormányzatok népességnagyság szerinti kategóriáit és részleteiben hozzárendelték a feladat- és hatásköröket. Valamennyi önkormányzat vonatkozásában el lehet dönteni, melyik csoportba sorolódik, s ennek megfelelően a kategória számára megállapított feladatkatalógusnál sem többet sem kevesebbet nem kell teljesítenie. A nagyságrend növekedésével párhuzamosan nyilvánvalóan távolodnak a feladatkörök. A felállított nagyság-csoportok jól kezelik a különböző szintű ellátórendszereket, hiszen például az alapfokú funkció határvonalát a 5000 fős – Nyugat-Európa több országában elfogadott gazdaságossági és hatékonysági optimumot megcélzó – népességszámnál húzták meg. Az alapideológia szerint a mintegy 8000 spanyol községből 5000 nem rendelkezik megfelelő mérettel a közszolgáltatások iránti igények kielégítésére, ezért koncentrálni kell őket, hogy az állampolgárok hozzájussanak az őket megillető minimumszolgáltatásokhoz. Az önkormányzatok megfelelő közigazgatási erejének eléréséhez rásegítő intézményként működnek a községzövetségek és célszövetségek (Seele, G. 1991).

Az előbbieket érdekessége abban van, hogy noha azok önkéntes alapon jönnek létre, néhány tartományban (Andalúzia, Baszkföld stb.) területet lefedő módon működnek. Ennek magyarázata, hogy egyúttal kistérségi munkaerő-piaci régiót is alkotnak, az állami struktúrapolitika vonatkoztatási pontjait jelentik. Ezek a községzövetségek általában tíznél több önkormányzatot fognak át, s méretük Katalóniában a 30 ezertől a 150 ezer lakosig terjedhet. Feladatkörük egyedileg meghatározott: a feladatok egyik csoportját rendszerint a területrendezés, a városépítészet, a környezetvédelem, míg a másikat a kommunális szolgáltatások képezik az egészségügy, az oktatás, a kultúra, a szociális szféra és a sport területéről. A célszövetségek inkább a vonalas infrastruktúra közös üzemeltetését biztosítják. Ebből a modellből látszik, hogy az önkormányzati ellátásszer-

vezés működtetésének az önkormányzati szféránál tágabban beágyazott egységes koncepciója is lehet.

- A nagyvárosi vonzáskörzetek intézményesítése az európai országokban általában speciális formában történik, vagyis területet lefedő módon nem szokott megjelenni. A városi vonzáskörzetek többnyire a nagyvárosi agglomerációk esetében válnak törvényi szabályozás tárgyává, amikor is gazdasági és politikai súlyuk indokolja, hogy a központi hatalom foglalkozzon velük (*Balázs I.* 1988). A már említett Spanyolországban a legjelentősebb városok régióira (Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia) alapítottak agglomeráció-igazgatási szervet, *Franciaországban* az eredetileg törvény alapította négy (Lille, Strasbourg, Lyon, Bordeaux), majd az önkéntes társulással életre hívott további hat (Dunckirhen, Le Creusot, Montceau-les Mines, Cherburg, Le Mans, Brest körül) városközösség valósítja meg kétszintű igazgatás keretében az agglomerációk összehangolt irányítását. *Olaszországban* annyiban sajátos a nagyvárosi agglomerációk intézményesítése, hogy a területi közigazgatás középszintjét jelentő provinciát tették alkalmassá ezekben a térségekben a vonzáskörzetek kezelésére, s így megkülönböztethetők a vidéki és városi provinciák (Torino, Milánó, Velence, Genova, Bologna, Firenze, Róma, Bari, Nápoly) (*Seele, G.* 1991). *Németország* nagyvárosi régióit lefedő szervekre (Frankfurt, Stuttgart, Hannover stb.) leginkább az a megállapítás áll, hogy ahány annyi-féle önálló típust alkot. Anélkül, hogy folytatnánk a sort, megállapítható, hogy az agglomerációkat leképező szerveket a településtervezés és gazdaságfejlesztés, az összehangolt közlekedési és környezetvédelmi koncepciók megvalósítása feltétlenül jellemzi, tehát a területpolitikai szemlélet áthatja azokat. Ugyanakkor speciális karakterük miatt nem alkalmazhatók általánosságban a városkörnyékeknek mint ellátó-szolgáltató rendszereknek a kezelésére (*Pfeil E.* 1994).
- A modellek negyedik csoportja a standard színvonalú térségi ellátórendszer sarokpontjainak meghatározásában a döntő szerepet átengedi a területi tervezésnek, amire aztán ráépíti az önkormányzati finanszírozás kiegészítő mechanizmusát. A francia és a német megoldás kísértetiesen hasonlít egymásra, gyakorlatilag mindkettő a központi helyek elméletével operál. *Franciaországban* a területrendezési törvény legutóbbi 1995-ös módosítása aláhúzza az állam felelősségét a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásában, s ennek következtében minden állampolgárnak azonos színvonalú ellátás jár a közszolgáltatások területén. Ennek megfelelően elvégezték a közszolgáltatások lépcsőzetes csoportokba sorolását, miszerint a mindennapos szükségletek kielégítését 20–30 perc elérési távolságon belül, míg

a felsőfokú szolgáltatásokat maximum egy órányi távolságban kell megteremteni (*Kistenmacher, H.–Clev, H-G, 1996*). A francia módszer emlékeztet a *Németországban* tradicionálisan alkalmazott központi helyek elméletére, ami noha sok bírálatnak van kitéve, máig a területi (tartományi és regionális) tervezés meghatározó pillére. Végeredményben erre alapozódik a település- és infrastruktúrahálózat-fejlesztés.

A koncepció vonatkozásában kétféle megközelítés létezik. Az első szerint azt kell eldönteni, hol szükséges központi szerepkörű településeket támogatni, fejleszteni, azért, hogy a lakosság ellátása a lehető legrövidebb utazási időráfordítással biztosítható legyen. A másik álláspont értelmében a kérdés az, hogy hol és milyen közszolgáltatások, illetve intézményeik adottak és az irántuk jelentkező kereslet térben miként tagolódik. A bírálat ehhez képest úgy hangzik, ne a központi települések szolgáltatási kínálata legyen a középpontban, hanem elérhetőségük a vonzáskörzetből (*Grüßefeldt, J. 1997*). S ehelyütt hivatkozhatunk a kelet-német tartományokban végrehajtott községi reformokra is, melyek nem csak az optimális önkormányzati igazgatási körzetek lehatárolását célozták, hanem alapvetően a tartományi szintű területi tervezést kiszolgáló közigazgatási egységek megteremtését szolgálták oly módon, hogy a központi hely-elmélettel adekvát területi tagozódást kellett létrehozni.

Németországban a hetvenes évektől kezdődően valamennyi tartomány a központi-helyek koncepcióját – mint területpolitikai eszközt – területet lefedő módon alkalmazza. A területrendezésért felelős miniszterek konferenciája állapította meg a települések hierarchiájára vonatkozó ajánlását 1968-ban, aminek lényege, hogy a központi szerepkörű települések ellátó központok, melyek olyan szociális, kulturális és gazdasági intézmények tulajdonosai, melyek saját lakosságukon kívül vonzáskörzetüket is ellátják. Minden magasabb fokozatú központnak az alsóbb centrumok feladatait is teljesíteniük kell. Ebből az okból kifolyólag Németország minden tartománya saját hatáskörében a tartományi fejlesztési programjában vagy tervében egy kötelező érvényű központi hely-rendszert állapított meg. Az önkormányzatokat központi szerepkörük alapján besorolták és hozzájuk rendelték a megvalósítandó központi feladatokat és azokhoz szükséges infrastruktúrát. Mindez az önkormányzati pénzügyi kiegyenlítés számára egyúttal célmeghatározást jelent (*Treuner, P. 1995*). A koncepció következetes végig viteléhez meg kellett oldani a központi helyek helyi feletti ellátó funkcióinak az önkormányzati finanszírozási rendszerben való figyelembevételét. Ennek érdekében a községi pénzügyi kiegyenlítési törvényeikbe a tartományok inkorporálták a településhierarchiát, s napjainkra minden tartományban az önkormányzati finanszírozás lett a végrehajtás egyik

legfőbb irányítási eszköze. A *területpolitikai elvek érvényesítése részben explicit részben implicit módon történhet* attól függően, hogy a szabályozás az állami támogatásokon belül kifejezetten alkalmaz-e területpolitikai tételeket, illetőleg központi hely-normatívákat, amelyeket a települések rangsorára tekintettel nyújt, vagy pedig az általános támogatásokba építi be azokat. Az utóbbi esetben a támogatás allokatív jellege akkor jut felszínre, ha azt speciális városi szerepkör finanszírozására vagy annak megfelelő infrastruktúra kiépítésére folyósítják. A központi szerepkörök gyakorlása elismerést nyer a legtöbb német tartományban azáltal, hogy a községek alaptámogatásukat népességszámcsoportok szerinti besorolásuknak megfelelően kapják. Néhány tartományban a járási jogú városok külön támogatásban részesülnek, s mivel a többségük felsőfokú központ, területi szerepkörükből adódó többletterheiket ezáltal lefedik.

7.1.2. A térségi szerepkörök preferenciái a német önkormányzati finanszírozásban

A továbbiakban a harmadik modell részletes és összehasonlító elemzését kíséreljük meg. Schleswig-Holstein tartomány szolgáltatja Németországban az *explicit támogatási rendszer* legpregnansabb példáját. 1970-ben tértek át a helyi feletti feladatok finanszírozásának rendkívül átfogó és differenciált módszerére. E támogatások előnyös tulajdonságai, hogy szabadon felhasználhatóak és nem kell megpályázni, illetőleg külön kérvényezni őket. A források elosztása a tartomány 123 központi helyi rangú önkormányzata között a rendszerben elfoglalt pozíciója alapján történik. A *ranghely szerinti finanszírozás célja a központi szerepkörnek megfelelő infrastruktúra kiépítése és a beruházás következtében előálló működtetési költségek fedezése. Az alapelv lényege, hogy mindazokat a költségeket, melyek a központi helyzetű település által nem a saját lakosságának, hanem a városkörnyéknek nyújtott közszolgáltatások következtében keletkeztek, ellentételezze.* Számunkra is figyelemre méltó lehet, hogy a finanszírozási szisztéma alkalmazásának indoka a tartomány elaprózott településszerkezete. Schleswig-Holsteinben ugyanis sok kisméretű vidéki centrum, tehát kisváros található, amelyek lakosság számuk alapján lényegileg nem különböznének a központi szerepkör nélküli településektől. Ezek az önkormányzatok a lakosság szám mechanikus figyelembevételére esetén ugyanolyan mértékű alapfinanszírozásban részesülnének, mint a vonzáskörzet nélküli, nem centrális helyzetű társaik. Ez a modell az alacsonyabb szintű centrumokat preferálja. Egyébként nem létezik olyan jogszabályi rendelkezés, amely szerint az azonos szintű központi helyeknek ugyanazt a fejlődési szintet, ugyanakkora vonzáskörzetet kellene elérniük, illetve ellátniuk, vagyis hogy összevethető igényük lenne kiegyenlítő támogatásokra. Hiszen ha ugyanazokat a támogatási tételeket folyósítanák a különböző tényle-

ges igénnyel rendelkező önkormányzatoknak, akkor a központi szerepkörök teljesítése veszélybe kerülne (*Schelpmeier, H.* 1998).

A tapasztalatok alapján a szükséglet szerinti finanszírozás, valamint a beruházási céltámogatások folyósítása tűnik a legadekvátabb módszernek a térségi szerepkörökből adódó terhek kiegyenlítésére. Ezt alkalmazza Bajorország, ám ebben az esetben is azon múlik az eszközök hatékony felhasználása, hogy az alapul szolgáló paraméterek mennyire jól vagy rosszul képezik le a feladatokat, költségterheket és a központi funkciókat megtestesítő intézményi jegyeket. *A legkorrektebb vonatkoztatási pont a centrumtelepülés szolgáltatásait kívülről, tehát a vonzáskörzetből igénybevevő lakosság meghatározása, amihez megfelelő adatbázis felépítése szükséges.* Ekkor is el kell kerülni azt a hibát, hogy a felállított rendszer túl komplikált és átláthatatlan legyen. Figyelemre méltó lépést tett ebbe az irányba Észak-Rajna-Vesztfália tartomány, mely az 1997-es költségvetési évben bevezette a pénzügyi kiegyenlítés fogalomtárába a „központosultsági” normatívát, amelynek szakmai tartalmát inkább a strukturális normatíva elnevezés fejezné ki. Ennek a támogatásnak azokat az önkormányzatokat kell kedvező helyzetbe hoznia, melyek az átlagosnál sokkal több munkahelyet biztosítanak saját és vonzáskörzetük polgárai számára. Ezeken a helyeken a társadalombiztosítással rendelkező munkavállalók számát egy finomított mutató segítségével hozzászámolják a helyi lakosokhoz.

Az utóbbi években a magasabb szintű közszolgáltatásokhoz kapcsolódó állami eszközök változásokon estek át Németországban. A normatívák átstrukturálása következtében a támogatások súlypontja a vidéki centrumoktól a felsőfokú központ szerepkört betöltő városokra helyeződött. Ebben fejeződik ki az a folyamat, amelynek során a vidék infrastruktúrájának jó színvonalú kiépítése lezajlott, viszont a legmagasabb hierarchia szinten elhelyezkedő városok leterheltsége tovább nőtt. Erősödik az a törekvés, hogy a támogatásokat kifejezettebben koncentrálják meghatározott városközpontokba, ellenben az agglomerációk területén fekvő köztes centrumok dotációját csökkenteni szeretnék. A központi helyek finanszírozása elvének relatíve magas a helyzeti értéke a közigazgatásban. Az explicit támogatási módszerek alkalmazásával azonban –, amikor kiegészítő támogatás formájában honorálják a központosultságot – viszonylag szerény hatás érhető el. Az eddigi tapasztalatok szerint a források nem tudnak kellő hatást kifejteni, ha kizárólag a központi helyi besorolás alapul vételével, mintegy öntözőrőzsaszerűen szóródnak szét a térben. Bár a szakemberek elismerik, hogy e kvázi területet lefedő elosztás lényeges különbséget és pozitív változást mutat a korábbi egyszerű lakosságszám szerinti támogatásfolyósításhoz képest. Az azonos besorolású tele-

püléseknek ugyanis eltérő nagyságú lehet a vonzáskörzete, aminek figyelmen kívül hagyása úgyszintén a differenciálatlanság veszélyét hordozza magában.

7.1.3. A pénzügyi kiegyenlítés dimenziói és a használati spillover hatás értelmezése

A központi helyek elmélete természetesen nálunk sem ismeretlen fogalom. *Beluszky Pál* a következőképpen interpretálta a városok hierarchiáját: „A városoknak a településhálózatban betöltött szerepére legközvetlenebbül a (város) hierarchiában elfoglalt pozíció utal. A települések között kimutatható hierarchikus tagolódás, a városok hierarchikus „szintje” (központosultsága) a városi alapfunkciók mennyiségétől és minőségi kombinációjától függ. A városi alapfunkciók közé a tágabban értelmezett szolgáltatási ágak nem mindennapos igényeket kielégítő intézményei, illetve tevékenysége sorolódik. A központosultságot értelmezhetjük a városi alapfunkciók abszolút értékei alapján, de a „vidéknek” nyújtott városi szolgáltatások mennyisége szerint is.” (*Beluszky P.* 1999, 313. o.).

A Magyarországon az elmúlt tíz évben lejátszódott események, városaink izolált léte az őket körülvevő térben, az önkormányzati szolgáltatásszervezés átláthatatlansága és ennek következtében egyenetlen színvonala különösképpen a körzeti funkciók területén, arra figyelmeztet, hogy bár működik a rendszer, de az végtelen sok véletlenszerűségnek van kitéve és nem az állampolgárok érdekeiből közelít. A városok és környékük kapcsolata sok konfliktussal terhelt, s a területfejlesztési pályázati források, esetleg néhány szakfeladat után járó pótlólagos támogatás megszerezhetőségén kívül az együttműködések létrejöttének igen kevés motivációja van. Az érdekellentétek egyik mindent megmérgező forrása a finanszírozási hiányhelyzetek feloldhatatlansága. A térségi szerepkörű és a vonzáskörzeti önkormányzatok között felmerülő ún. *használati spillover effektusnak két megjelenési formája van:*

1. A spillover jelenségnek a területileg határos önkormányzatok között a költségvetési elosztás arányaira van kihatása. Amennyiben a használati viszonyok változását a finanszírozás során nem veszik figyelembe, akkor ez hiányhelyzetet és azt eredményezi, hogy a pénzügyi szempontból követett igazságos elosztás elve nem tud megvalósulni.
2. A spillover hatás emellett zavart idéz elő az önkormányzati javak és szolgáltatások rendelkezésre állásában, az össztársadalmi források hatékony allokációjában. Természetesen annak az önkormányzatnak a képviselő-testülete, amelynek „idegenek” által használt intézményei vannak, a kívülről jövő használók igényeinek

figyelembevételére nem kap kellő ösztönzést. Ez szuboptimális kínálati szinthez és struktúrához vezet.

Teoretikusan az extern effektusok alatt olyan hatások értendők, amelyeket valamely gazdasági egység egy másik gazdasági egység tevékenységének kihasználása révén élvez, anélkül hogy ezt egy ármechanizmus irányítaná, kezelné. Ha a gazdasági aktor fogalmát az önkormányzatéval helyettesítjük, akkor a spillover effektus pozitív térbeli (technológiai) externáliákat fog jelenteni a területileg lehatárolt csoportok között anélkül, hogy a hatásokat egy kompenzációs eljárás keretében kezelnék (Voß, W. 1991, 8–9 o.). Ma már közhelyszámba megy, hogy az önkormányzatok önfinanszírozóvá válása elérhetetlen idea, s a spillover léte természetes jelenséggént értelmeződik. A javak térben nem hatékony használata az előnyök és hátrányok egyenlőtlen elosztását, hibás allokációt eredményez. A gazdaságelmélet ebben a tekintetben legitimálja a piaci beavatkozást a kiegyenlítő mechanizmusok értelmében. Ennek analógiájára a közsférában szükségszerűvé válik az állami beavatkozás, ami támogatás formájában történik az önkormányzatok közötti pénzügyi kiegyenlítés céljával (Thierstein, A.–Scherer, R. 2000).

Úgy vélem a jelenség leírása semmi újat nem jelent, hiszen az nálunk élő, sőt éles problémája a vonzáskörzettel rendelkező önkormányzatoknak. Számottevő hányaduknak, elsősorban a közép- és nagyvárosoknak nincs eszközük arra, hogy részvállalásra ösztönözzék a városkörnyék községeit a polgáraik által igénybevett alap- és középfokú szolgáltatások finanszírozásában. Egyfelől a körzetközpont lakosai és gazdálkodó egységei fizetik meg adójukkal az egész térség közszolgáltatásainak állami támogatáson felüli bekerülési költségét, másfelől a folyamatos hiány az intézmények és létesítmények állagának rendületlen romlását és ezáltal az ellátás színvonalának csökkenését idézi elő. A 2000. év januárjában fordult elő hazánkban, hogy egyik húszezres lélekszámú városunk átfogó társulási koncepcióval megkereste vonzáskörzetének községeit, történetesen statisztikai kistérségének 12 önkormányzatát, amelyben valamennyi igénybevett szolgáltatás után hozzájárulás fizetését kérte, illetőleg az együttműködés intézményesítésétől bizonyos feladatterületeken (pl. gyermekjóléti szolgálat) pótlólagos állami támogatások megszerzését remélte. A kezdeményezés merev elutasításba ütközött. Ezzel a lépéssel azonban a városkörnyék önkormányzatai nem csupán az anyagi tehervállalástól szabadultak, hanem egyúttal elzárták magukat attól a lehetőségtől, hogy a térségi ellátás szervezeti kereteit, szakmai minőségét és költségtényezőinek alakulását valamilyen módon befolyásolni tudják. A játék tehát három szereplős, hiszen az állami szabályozás jelentősége nem hagyható figyelmen kívül, nem csupán pénzügyi kiegyenlítés, de az együttműködésre ösztönzés szemszögéből sem.

A pénzügyi kiegyenlítés mechanizmusának végső soron két ága van, egy vertikális és egy horizontális. *A vertikális dimenzió az állam és a különböző „szintű”, területi szerepkörű önkormányzatok között áll fenn.* Ennek keretében az állami támogatások hármas kiegyenlítő funkciót töltenek be:

1. *A fiskális cél* az önkormányzatok finanszírozási képességének kiegészítését, erősítését szolgálja átfogó módon annak érdekében, hogy minden önkormányzat birtokolja a források minimumként megállapított szintjét.
2. *A redisztributív cél* a helyhatóságok pénzügyi erejében az (adó)bevételeik okozta különbségek kiegyenlítésére hivatott.
3. Míg a harmadik funkció *a területpolitikai vagy allokatív*, mely térségi szerepköröket rendel a településekhez és ennek betöltése szerint finanszírozza és fejleszti azokat. Vagyis a területpolitika érvényesüléséről akkor beszélhetünk, ha a forrásoknak az egyes önkormányzatokhoz koncentrálásával annak a támogatási igénynek a kielégítése történik meg, amely a térségi feladatok teljesítésével áll elő (Schelpmeier, H. 1998). Ez a funkció tényszerűen alacsonyabb rangú az előző kettőhöz képest.

A pénzügyi kiegyenlítés horizontális dimenziója a mellérendelt önkormányzatok között valósítandó meg, amikor is az önkormányzatok közötti megállapodás, társulás alapozza meg a hozzájárulás-fizetést közvetlenül a szolgáltató önkormányzatnak. Ennek alapja, hogy a városkörnyéki lakosok által realizált szolgáltatás lerontja a saját polgároknak nyújtható ellátási színvonalat. A horizontális pénzügyi kiegyenlítés közvetlen módon az önkormányzatok között kell, hogy létrejöjjön. Németország tartományaiban (Észak-Rajna-Vesztfáliát leszámítva) az iskolafenntartás egyértelműen a központi szerepkörhöz tartozik, amit kötelező önkormányzati feladatként kell ellátniuk a centrumtelepüléseknek a teljes vonzáskörzet számára. A magyar viszonyokkal ellentétben a „vendégtanulói hozzájárulás” fizetésére a tartomány kötelezi a községeket, amit iskolatípusonként a folyó kiadásokhoz igazítottan vagy maguk állapítanak meg, vagy a költségek tartományi átlagát alapul véve a Land határozza meg annak mértékét. Ennek bázisául azonban az egységes pénzügyi kiegyenlítési törvény által kicövekelte igénykomponens kiszámítása szolgál (Püttner, G. 1982).

Tetemes késéssel a magyar költségvetési törvény is felvette a kiegészítő hozzájárulások körébe a bejáró gyermekek, tanulók ellátásának támogatását. A mechanizmust azonban sikerült teljesen centralizálttá tenni, hiszen a jogosult önkormányzat közvetlenül az államtól kapja az apanázst, amivel legfeljebb ellene lehet hatni a város-község viszonylatú társulások létrejöttének, de ösztönözni azokat biztosan nem lehet. Ezen felül a tár-

sulás keretében folyó közoktatási tevékenységet (de csak az alapfokút) elsősorban a kisebb települések javára támogatja a rendszer.

Az önkormányzatok finanszírozásának egyértelmű kihatása van a térhasználatra, a területfejlesztésre és végső soron a településhálózat kiegyenlített fejlődésére, melyek a területpolitika központi feladatait alkotják. Vagyis ily módon a területi politika közvetett eszközeihez sorolható. A központi helyhez köthető javak és szolgáltatások azzal jellemezhetők, hogy azok kizárólag a térségi szerepkörű településeken biztosíthatók, azaz nem transzportálhatók és a kereslet csakis a „előállításuk” helyén tudja őket igénybe venni. Ráadásul a közsférában nem elegendő az üzemgazdasági méret követése, mint a privát szektorban, emellett politikai nyomás is érvényesül az ellátás megszervezése irányában.

A térségi szerepkört betöltő önkormányzatoktól három területpolitikai cél teljesítését lehet elvárni:

1. *Ellátási kötelezettségük van a környező települések irányában*, ami egyaránt jelenti a piaci és közszolgáltatási javak és szolgáltatások nyújtását a vonzáskörzet egészére. Ennek nem árt törvényi, vagy még inkább alkotmányos garanciáját megteremteni az állampolgárok javára, például az életkörülmények egységességének elve formájában.
2. *Az ún. fejlesztési funkció kiegészítő szerepkört jelent*, vagyis feltételezi, hogy a centrumtelepülés mint a gazdasági aktivitás központja fejlődési impulzusokat közvetít a környékbeli községek felé.
3. *Megtartó funkciót* gyakorolnak azáltal, hogy vonzó infrastrukturális létesítményeket elérhető közelségbe hoznak és ezáltal megakadályozzák a periférikus vidéki térségek elnéptelenedését (Voß, W. 1991).

E területpolitikai célok akkor tudnak teljesülni, ha a térségi központok a számukra megállapított feladatkatalógust teljesítik, illetőleg ha egyáltalán van ilyen. A horizontális kompetencia-megosztás a közszolgáltatások vonatkozásában gyakorlatilag politikai ajánlásként van jelen az önkormányzati rendszerben, ezért ebben a helyzetben a pénzügyi kiegyenlítés mechanizmusa a végrehajtás kulcsfigurája. A finanszírozás rendszerén keresztül tudnak realizálódni a területpolitikai célok, feltéve, hogy valamilyen meghatározandó mérték szerint a körzetközponti településekre koncentrálja a forrásokat. A pontosítás kedvéért hangsúlyozni szükséges, hogy a centrumtelepülésektől, elsősorban városoktól akkor várható el, hogy közigazgatási határaikon átlépő ellátási feladatokat vállaljanak és a területi irányelveknek érvényt szerezzenek, ha pótlólagos pénzeszközökhöz juttatják őket. *Az allokáció hatékonysági eleme azonban csak akkor követelhető*

meg, ha a vonzáskörzeti ellátórendszer ráépül a megfelelő önkormányzatok közötti koordinációra. Egyfelől a városkörnyéki községek a közszolgáltatások vonatkozásában rábízák magukat a centrumtelepülésre és párhuzamos intézményeket nem létesítenek saját lakosságuk ellátására, másfelől a körzetközpont úgy alakítja ki a létesítményeket, valamint a szolgáltatások színvonalát akként választja meg, hogy az összhangban álljon az egész körzet által megfogalmazott preferenciákkal.

Úgy vélem nálunk az elmúlt tíz év legsúlyosabb mulasztásainak egyike, hogy nem vettünk tudomást a városhálózat létéről és elemeinek fejlődési pólus mivoltáról, s egyáltalán fejlesztési szükségletükről. Meggyőződésem, hogy a területpolitika egyik fő szempontjává avatott felzárkóztatás eredménytelensége, és azzal összefüggésben felhasznált területfejlesztési források nem hatékony volta részben azzal magyarázható, hogy csak az elmaradott területekkel és a különféle szempontból hátrányos helyzetű településekkel foglalkoztunk, ahelyett hogy a fejlődési súlypontokra és a térségi szerepkörű önkormányzatok ellátó, fejlesztési és szociológiai funkciójára is tekintettel alakítottuk volna a területpolitika eszközeit. Valóban elgondolkodtató (Szegvári P. 2000), hogy szándékaink ellenére tovább nőttek a területi különbségek települési és kistérségi szinten egyaránt, sőt megyei és regionális léptékben is.

7.1.4. Az önkormányzatok finanszírozásának és a területpolitikai funkció érvényesülésének összefüggése

Megállapítható, hogy a magyar önkormányzatok költségvetési támogatási rendszerében a vertikális kiegyenlítés mindhárom funkciója bár eltérő mértékben, de érvényesül. A redistributív és területpolitikait a 2000. évi állami költségvetés elfogadásával erősítette meg a Parlament az önkormányzati adóerőképeség-méréssel, ami egyúttal az önkormányzatok közötti szolidaritást is intézményesítette. A mérőszámot egyébként a törvény a települési önkormányzatok jövedelem differenciálódásának mérséklésére rendelte. Az elosztás módja valójában a területpolitikai funkció féllábas leképezésére alkalmas, hiszen az elosztás kedvezményezettjei közötti differenciálást a közjogi státuszhoz (község, város, megyei jogú város és főváros) köti, ennél nem megy tovább.

A magyar önkormányzati finanszírozási rendszernek több hiányossága is van, ami nehezíti az ellátási körzetben való gondolkodást és nem teszi lehetővé a közszolgáltatásokkal történő ellátás standard színvonalának kialakítását. Az önkormányzatok közötti pénzügyi kiegyenlítés gondolata az adóerő-képeség mérésével önmagában helyes lehetne, ha az nem csupán a helyben megtermelt jövedelmek központosított újraelosztását tartaná szem előtt, vagyis nem abból indulna ki, hogy hogyan tehető a rendszer önfinan-

szírozóvá. Úgy kényszeríti bele az önkormányzatokat a rászorultakért való szolidaritás vállalásába, hogy közben az a rendszer egészének minőségjavulását nem garantálja. Úgymond a gazdagoktól elvon és átcsoportosít a szegényekhez, aminek során egyetlen mutatót vesz figyelembe, a települések közigazgatási státuszát. Miután önkormányzati törvényünk nem ismeri az ellátási felelősségnek az ellátási körzet értelmében vett fogalmát, ez a viszonyítási alap még talán a népességnagyság szerinti kategóriákat követő elosztásnál is nehezebben védhető. Azt azonban el kell ismerni, hogy a helyben megtermelt jövedelmek különbségeit alapul vevő elosztás az állami támogatások redisztribúciós céljának érvényesülését globálisan elősegíti még pedig úgy, hogy egyidejűleg mentesíti a központi költségvetést plusz források igénybevételétől.

Az önkormányzati rendszer bevezetésekor a finanszírozásban forradalmi változást hozott a forrásszabályozásra való áttérés, aminek jolly jokere a normatív támogatás lett. Az utóbbi a kormányzati támogatások folyósításának módszerét jelenti, ami annál sérülékenyebb, minél nagyobb számú kulcsot használnak az elosztáshoz. A rengeteg normatíva már-már követhetetlen módon működik, miközben egy részüknél valóban a kiegyenlítő funkció dominál (községek általános támogatása, települési önkormányzatok igazgatási, kommunális és sportfeladatainak támogatása, helyi közművelődési és közgyűjteményi feladatok támogatása stb.). Egyet kell érteni a téma tekintélyes művelőinek javaslatával (*Lados M.* 1998), hogy e széttagolt struktúrát egy áttekinthetőbb keretbe szükséges foglalni vagy egy egységes kiegyenlítő támogatási alapba kell gyűjteni. Az már részletkérdés, hogy egy egységes kiegyenlítést szolgáló alapot vagy a működtetést és fejlesztést elkülönülten kezelő támogatási rendszert építünk-e ki. A mi szempontunkból a meghatározó kérdés az, vajon mely mutatók figyelembevételével történik az általános kiegyenlítés? A céltámogatások vonatkozásában például ez akként vetődik fel (*Lados M.* 1998), hogy célszerű lenne önkormányzati típusonként egy mátrixban megadni, hogy a célok milyen mértékű támogatottságot érhetnek. Ebben az esetben viszont meg kell tudni mondani, melyek ezek az önkormányzati típusok, amelyek a forráselosztás célpontjaivá válnak, mert ez a lelke a kérdésnek.

Itt juthat fontos szerephez a területi tervezés, amely az országosan egységes életkörülmények kialakításának feltételeit területi szemléletben közvetíteni tudja. A finanszírozás mellett ez a másik megközelítési módja annak, hogy Magyarországon az életminőség standardje kialakítható legyen.

Az alternatív megoldás egy egységes kiegyenlítési alap felosztása kevés. De az önkormányzatok helyzetét és valós igényeit jól jellemző mutató segítségével a probléma finanszírozási kérdésként kezelhető. A javasolt mutató összetettsége jóval túlmutat a

pusztán az adóerő-képességre koncentráló legutóbbi költségvetési reformon, noha ennek elemeit is ötvözi. Lényegesebb viszont, hogy a feladatnormatívákhoz képest, melyek rendszerint az átlagos költségeket és az ellátottak létszámát tudják leképezni, figyelembe venné az önkormányzati ingatlanvagyonnak a tömegét, amelynek a fenntartása, felújítása vonzáskörzeti feladatok teljesítése esetén hatalmas deficitet termelhet a centrumtelepülés költségvetésében. Az *egységes támogatási alap mutatói* (Illés I. 1996) az önkormányzati igényeket akceptálva tudnák az allokatív funkciót érvényre juttatni a finanszírozásban:

1. Az önkormányzat működési költségei és a helyi forrásokból reálisan megszerezhető fedezet különbsége.
2. A település, illetve az önkormányzat népessége.
3. Az önkormányzat ingatlanvagyon, amely fenntartást, felújítást, üzemelést igényel.
4. Az önkormányzat nem-ingatlan vagyona, ami viszont potenciális anyagi-pénzügyi forrást jelent.
5. A belterületi utak hossza, amely többé-kevésbé arányos az út-, közmű-, közvilágítási- közterület fenntartási, valamint helyi közlekedési feladatokkal.

A feladatfinanszírozás jelenlegi rendszere rendkívül komplikált, amit a kiegyenlítő funkciót betölteni hivatott kötött felhasználású kiegészítő hozzájárulások becsempészése még inkább összekuszál. Az önkormányzati rendszer modernizálásával kapcsolatosan készített legújabb gazdaságpolitikai ajánlások is hangsúlyozzák, hogy nem csupán korlátok közé kell szorítani a normatívákat, hanem *külön kell választani a kiegyenlítési és a feladatfinanszírozási eszközöket*. A nemzeti prioritásoknak és a kiegyenlítési céloknak a beruházási támogatásoknál is érvényesülniük kell, amit szükségképpen össze kell kapcsolni a szétaprózottság csökkentésével. A szolgáltatások hatékonysága tekintetében végre megfogalmazódik a méretgazdaságosság elve (Kopányi M. 1999). Osztom a szerző véleményét abban, hogy a beruházás-f finanszírozás korszerűsítése szempontjából, a pályázatok számának csökkentése érdekében valóban szigorúbb kritériumokkal lehetne meghatározni a jogosult helyi önkormányzatok vagy projektek körét, sőt kedvező lenne a költséghatékonyság mérlegelésének bevezetése is. E javaslat megfogalmazása úgyszintén csak az érem egyik oldalát vizsgálja és nem válaszolja meg azt a nagy horde rejű kérdést, hogy melyek azok az önkormányzatok, melyeket preferálni szükséges az ellátásszervezés, a terület- és gazdaságfejlesztés és egyáltalán a területi kiegyenlítés szempontjaiból. Egy városfejlesztési koncepció kidolgozásával igazolni lehetne, hogy *a fejlesztéseket, beruházásokat területileg valamilyen szinten koncentráltan és áttekint-*

hető módon szükséges végrehajtani. Az eddig követett gyakorlat egészen biztosan kevés, vagyis hogy a társadalmi, gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott településeket a maguk egyedülállóságában próbáljuk meg egyáltalán nem számottevő forrásokkal injektálni.

Városhálózatunk a betöltött funkciók szemszögéből mára a maga 237 egységével hihetetlenül heterogénné vált. Egyre gyarapodnak a középfokú szerepköröket igen hiányosan betöltő városaink. Nagy valószínűséggel nem felel meg a társadalmi igazságosság elvének, hogy az iparüzési adóerő-képesség mérésével centralizált és újraosztott források mechanikusan mindösszesen négy kategóriát követve csordogálnak vissza az önkormányzatokhoz. A költségvetési törvény a jövedelemkülönbségek mérséklésénél ugyanis a községek és a főváros megkülönböztetésén túl általában városok és a megyei jogú városok között differenciál, holott a városok gazdálkodása szempontjából korántsem közömbös térbeli helyzetük, van-e és milyen kiterjedtségűek vonzáskörzeti kapcsolataik; a városkörnyék lakosai milyen mértékben veszik igénybe a városi szolgáltatásokat. Ez még akkor is igaz, ha a normatíva rendszerű elosztás számos esetben a városi, illetve középszintű szolgáltatásokat veszi figyelembe, s a kulcsokat rendszerint a szolgáltatás átlagos szintjéhez közelebbi tartományban határozza meg legalábbis a községi környezetben működtetett feladatok viszonylatában (*Lados M.* 1998). Másfelől tény, hogy például a gyermeklétszámok alapján a nagyobb városok átlagosan egy-egy általános iskolát a vidéki gyermekek oktatására tartanak fenn (*Kéki Z.* 2000). Ebben a tekintetben még a városi jogállású település lakosságszámára sem lehet mechanikusan hagyatkozni, önmagában kevés információval szolgál, hiszen nehéz összevetni a Dél-Dunántúl 4–7000 lakosú új városait a maguk mikrokörzetével és az Alföld 10–15 000 fős népességű „önálló óriásfalvait”.

A magyar településhálózat térbeli szerkezete alapján is létezik egy cezúra a Dunántúl és az Alföld között. A nyolcvanas évek derekán folytatott térszerkezeti kutatások (*Beluszky P.* 1987) rávilágítottak arra, hogy a Dunántúlon határozott profilú jól körülhatárolható vonzáskörzetekkel bíró városhálózat alakult ki, míg az Alföld nagyfalvas-mezővárosi jellegű területére a vonzáskörzetek kevésbé jellemzőek, a településhierarchia bizonytalanabb, a helyi központok és környékük közötti hierarchikus kapcsolat csekély. Voltak és vannak városkörnyék nélküli városaink (Hajdúböszörmény, Százhalombatta, Túrkeve stb.), s a várossá nyilvánítás folyamatának elszabadulása következtében már jó néhány városi rangú településünk nem vagy alig rendelkezik városi funkciókkal (Pécel, Elek, Máriapócs, Ibrány, Nagyhalász, Hajdúhadház, Téglás, Újfehértó, Jászfényszaru, Balatonföldvár), holott a finanszírozás akként kezeli őket. Körülbelül 1990 volt az az

időpont, amikor megfelelt egymásnak a városi rangú és szerepkörű települések köre. Noha mára a városhiányos térségeket sikerült felszámolnunk, lényeges problémaként jelentkezik a városhálózat egyenetlensége, főként az igazi középvárosok aránytalanul alacsony (25) száma (*Beluszky P.* 1999).

A településhálózatunkról alkotott képet tovább árnyalják a rendszerváltás óta eltelt időszak hatásai. A legfrissebb városhierarchia-vizsgálatok egyike (*Beluszky P.* 1999) 174 mutató hiányát vagy meglétét regisztrálta városonként. Ennek alapján 190 magyar települést talált funkcionális értelemben városnak, amely számban már benne foglaltatik 62 városias jellegű település, melyek a rangsorban a kisvárosi kategória alatt helyezkednek el. Ezekkel az adatokkal feltétlenül egybe kell vetni a közjogi értelemben vett összes várost. Ezek a tények a területi kutató számára azért bírnak relevanciával, mert az önkormányzati rendszer finanszírozhatósága permanens problémája az állami és az önkormányzati költségvetéseknek egyaránt, amiért a forráselosztás hatékonysági elemének növelési lehetőségét többféle szempontból is keresni szükséges. Egyébként a településkategóriák definiálására (*Vö. Csefkó F.* 2000) a differenciált hatáskör-telepítés szemüvegén keresztül az utóbbi időben többen is kísérletet tettek.

7.1.5. A területfejlesztés szempontrendszerének megjelenése

A jelenlegi elosztási rendszer tehát nem tudja kezelni a városhálózat fejlettségbeli különbségeit és az ellátandó vonzáskörzeti feladatokat, valamint azok minőségét. Megközelítési szempontunk az amelyik az önkormányzati finanszírozástól látszólag a legtávolabb esik, a területi tervezés eszközrendszere. Az Országos Területfejlesztési Konceptió (35/1998. OGY. hat.) megfogalmazza a területfejlesztés jövőképét. Ebben meglepő módon szerepel a városhálózat kiegyenlített fejlődésére vonatkozó célkitűzés, mégpedig abból a lényeges szemszögből, hogy a városi intézmények közszolgáltatásai valamennyi településből elérhetők legyenek, továbbá a szellemi és oktatási központok decentralizált rendszere biztosíthatja a térségi fejlődés hajtóerőit. Tehát a kiindulópont egyértelműen helyes volt, kár hogy a területpolitika formálói az elmúlt időszakban teljes mértékben elhanyagolták a megvalósítását. Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és –rendezésről sokkal általánosabban jelöli meg a célfeladatok között az ország térszerkezetének, településrendszerének harmonikus fejlődését. A területi tervezés és azon belül a területrendezés számára pedig kevés mankót ad ahhoz, hogy ennek a gyakorlatba történő átültetése mely eszközök segítségével történjék. A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium által kiadott rendelet a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről – mint ahogy már

érintettük – egyértelműen szabályozza, hogy a területrendezési terv programjában és a térségi szerkezeti tervben meg kell jelennie a településrendszernek, illetőleg a településrendszer elemeinek. *Egészen konkrétan az országos területrendezési tervben a településhálózati csomópontoknak és az agglomerációknak, míg a megye területrendezési tervében a településeknek kell szerepelniük. A szabályozás ezen a ponton megáll, nem társul hozzá módszertan.*

Számos megyei közgyűlés már megrendelte a tervező szervektől a megye területrendezési tervének elkészítését, melyek közül több a program fázison túljutva várja az ország rendezési tervének elfogadását. Az utóbbinak a tervezete széles szakmai körökben ismertté vált, amely azonban akkori állapotában nem ígért fogódzókat ahhoz, hogy a megyék területrendezési programjában a településrendszer elemeinek feldolgozása milyen szakmai szempontok alapján történjen. Az országosan egységes vagy legalábbis irányelveiben kidolgozott fogalomrendszer hiányában a tervezőre volt bízva, milyen települési szerepköri besorolást alkalmaz adott megyében. *Súlyosabb gondnak látszik ennél, hogy vajon ismerték-e a tervkészítők a végül is alkalmazott kategorizálások vonatkoztatási keretét, végső célját?*

A pontosság kedvéért érdemes konkrét példát citálni: az illetékes megyei közgyűlés által már elfogadott területrendezési program megkülönböztet „centrumtelepüléseket”, azokon belül regionális ellátó központról, nagyobb körzetet ellátó központról, kisebb körzetet ellátó központról és alapfokon legalább magát ellátni képes településekről beszél. Ennek megfelelően elvégezte a megye településeinek besorolását. Az alapfokon más településre utalt települések kategóriáját további három alcsoportra bontja az intézmények száma alapján differenciálva. Ennek a beosztásnak kifejezetten az intézményellátó funkciók léte vagy hiánya a bázisa. Ugyanez a tervdokumentum a megye közlekedés-földrajzi helyzete szempontjából osztályozza a településrendszert, vizsgálja a centrumtelepülések elérhetőségét, amivel összefüggésben a településrendszer elemeinek nevezi a regionális központot, a hagyományos várost, a funkcióhiányos kisvárost, a mikrocentrumot, a középfalut és az aprófalut. Ebben a felállított hierarchiában óhatatlanul visszaköszönnek az 1971-es Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió egyes elemei, amely párhuzamot maga a tervező sem rejtette véka alá.

E példa talán kellő bizonyítékot szolgáltat arra, hogy a településhálózat egészére nézve elkerülhetetlen a fogalmi rendszer felállítása. Minden szemérmességünket és a tanácsrendszer kísértő emlékét félre téve ebben az esetben egy olyan területrendezési eszközről van szó, ami segítségül hívható az Országos Területfejlesztési Konceptióban megfogalmazott térszerkezeti jövőkép gyakorlatba való átültetéséhez. *A megvalósulás-*

nak akkor lehet esélye, ha a végrehajtás eszközeit is mellé állítjuk és a szolgáltatásszervezés szempontjából átkötést biztosítunk az önkormányzati szférához. Hiszen kétségteljes tény, hogy a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásának egyik bástyáját az önkormányzatok képezik, s az életkörülmények országosan egységes színvonalának kialakításában kulcsszerepet foglalhatnak el. S ebben a vonatkozásban a városokat, mint a térbeli koncentráció csomópontjait gyökeresen más szemlélettel kell megközelíteni, mint ahogy tettük ezt az önkormányzati rendszer első tíz évében. Sőt ezt a problémát a megyei önkormányzatok irányában is feltétlenül tovább kell gondolni. Az e tekintetben megfogalmazott kritika (Pálné Kovács I. 1999) élesen rámutat a helyzet fonákságára, ami abból adódik, hogy a szabályozás jelen körülményei között a megye sem szervezileg, sem területileg nem képes optimális intézményrendszert kialakítani. Az általa működtetett intézmények nem tudnak egy-egy humán szolgáltatási ágban vertikumot alkotni, kizárólag mint konkrét intézmény üzemeltetésére kötelezett szereplő jelenik meg, s nem birtokol egyéb „policy” eszközöket. Sőt a megye bizonyos ágazati tervezési jogosítványokkal is rendelkezik, így közoktatás-fejlesztési tervet is készít, miközben nincsenek eszközei a települési önkormányzatok irányában a benne foglaltak érvényre juttatásához.

A területfejlesztés intézményei közül a forráselosztó funkciókat gyakorló megyei területfejlesztési tanácsok az elmúlt években szerephez jutottak az önkormányzatok finanszírozásában. Fogalmazhatunk úgy is, hogy az önkormányzatok és területfejlesztés finanszírozását a források decentralizálásának jelszavával sikerült kibogozhatatlanul összekeverni. A területfejlesztésnek az elkülönült intézményrendszerben megnyilvánuló mesterséges elválasztottságát az önkormányzati szférától oldja, hogy a központi költségvetési forrásból származó pályázati pénzek elosztásának irányelveit a két érintett főhatóság – a Belügyminisztérium és a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium – egyeztetett módon adta ki. Sajnálatos módon azonban a volumenükben nem túl jelentős pályázati összegek elosztásán általában nem kérhető számon sem a területi, sem a társadalmi hatékonyság. Különösképpen vonatkozik ez a céljellegű decentralizált támogatásra, aminek elosztása egyes megyékben rendkívüli diszperzitást mutatott eddig. Ennek egyik oka abban keresendő, hogy az elosztásban a területi, a megye fejlesztésének szempontjai a legkevésbé játszottak szerepet, azaz döntő többségében önkormányzati alapfeladatokat finanszírozott (például tornaterem festésére, a művelődési ház padlófelújítására fordították). Másik indoka a megyei területfejlesztési tanácsok szervezeti felépítésében és működésében lelhető meg, ahol is e csekély források odaítélésében

gyakorta a kistérségi lobbik, a helyi-megyei tradíciók, az önkormányzatok közötti erőviszonyok játszottak döntő szerepet.

Akadtt példa a megyei területfejlesztési tanácsok körében arra, hogy a 2000. évi céljellegű decentralizált pályázati forrás statisztikai kistérségek közötti felosztását mechanikusan népességszámuk arányában végezték el azzal a kitéttel, hogy a támogatás akkor nyílik meg az egyes önkormányzatok számára, ha konkrét pályázat benyújtásával lefedik a térségükre várományként megállapított összeget. Ebben az esetben a területileg hatékony elosztás elvét kár keresnünk, az önkormányzati alapfeladatok ellátásának területfejlesztési forrásokkal történő segítését lehetne inkább megkérdőjelezni. Holott a BM vonatkozó irányelve a céljellegű decentralizált támogatások felhalmozási célú elosztásánál nem csak a megyei területfejlesztési koncepcióba és az országos szintű szakmai programokba illeszkedést, hanem a térségi feladatellátás segítését is preferálja. Ehhez képest az odaítélt pénzek többségükben a községi önkormányzatok felújítási forrásainak pótlását végzik, ritkábban a működtetést szolgálják. Az alábbi táblázat a településszerkezeti adottságokkal is összefüggő pozitív kivételeket is láttatja (12. táblázat).

12. táblázat

A megyei területfejlesztési tanácsok által odaítélt céljellegű decentralizált támogatások, 1999. év II. félév

Megye megnevezése	Nyertes pályázatok száma	Városok nyertes pályázatainak száma	Városoknak megítélt támogatás (E Ft)	A városok %-os részesedése a támogatásokból
Baranya*	166	10	11 677	3,99
Csongrád	17	9	69 596	61,53
Győr-Moson-Sopron**	31	1	3 750	15,56
Heves	34	4	7 200	16,34
Tolna	18	5	22 017	39,06

Forrás: CompLex CD Jogtár Közlemények (Önkormányzatok Közlönye, Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítő számai alapján).

* A Baranya Megyei Területfejlesztési Tanács adatközlése a teljes 1999. évről vonatkozik.

** Az 1999. évben befogadott és támogatott, de forrás hiányában csak 2000-ben felhasznált támogatások.

Egy másik esetben a területfejlesztési tanács a megyén belüli területi kiegyenlítést a kistérségi és a városi érdekek harmonizációjának jelszavával oldotta meg. Ennek módszerül azt választotta, hogy a kistérségek közötti forráselosztás alapjául egy súlyozott mutatót konstruált, amelynek elemei a térség népességszáma, az elmaradott és a fejlett települések aránya, végül ezt módosította a városok szerepével, azaz a városi lakosságot már csak 50%-os arányban vette figyelembe. Ez a mutató példaértékű lenne abban az esetben, ha a területi kiegyenlítési eszközök a városok által teljesített térségi közszol-

gáltatásokat finanszíroznák. Itt azonban nem erről van szó, mivel a pályázati pénzek döntő többsége a területfejlesztés szempontjából kedvezményezett, tehát elmaradott községekhez kerül. Sajnálatos módon a több település összefogásában megvalósuló beruházásokat, tehát a kvázi térségi jellegűeket egyáltalán nem ösztönzi a hatályos szabályozás. Bár a támogatás elnyeréséhez elegendő, ha a pályázók egyike szerepel a meghatározott szempontokból elmaradott települések jegyzékében, viszont a támogatásban is csak ez a település részesülhet mégpedig a beruházás költségeiből öt terhelő hányad arányában. A jogalkotónak ez az álláspontja nem veszi figyelembe a *növekedési pólusok elméletét*, vagyis azt, hogy a városok és városkörnyékek a gazdasági és a magasabb szintű ellátó funkciók kiemelkedő centrumai és vonzásközpontjai. A vidéki térségek különös jelentőségű lakó- és gazdasági teret képviselnek, s ezeknek is megvannak a centrumtelepülései. Mert hiszen az elmaradott területek fejlődése, a diszparitások leépítése érdekében elengedhetetlen a közszolgáltatások területileg kiegyenlített biztosítása, ami óhatatlanul az intézkedések fókuszálását igényli.

A *területi kiegyenlítési alap* deklaráltan a termelő infrastrukturális feltételekben meglévő különbségeket kívánja mérsékelni, s a megfogalmazott célok (gázvezeték, ivóvíz- és szennyvízhálózat, hulladéklerakó stb. építése) meglehetősen erősen determinálják a források elhelyezését. Az alapszintű infrastruktúrában meglévő hiányok pótlásán felül itt jobban, de még mindig nem eléggé fejeződött ki a térségi feladatok támogatása – az oktatási, szociális és kulturális szférát érintőleg – a városok irányában (13. táblázat).

13. táblázat

A megyei területfejlesztési tanácsok által odaítélt területi kiegyenlítő támogatások, 1999. év II. félév

Megye megnevezése	Nyertes pályázatok száma	Városok nyertes pályázatainak száma	Városoknak megítélt támogatás (E Ft)	A városok %-os részesedése a támogatásokból
Baranya*	90	15	1 18 551	21,29
Csongrád	10	4	236 150	90,16
Győr-Moson-Sopron	27	2	32 491	10,45
Heves	48	6	64 834	30,65
Tolna	13	1	12 600	19,31

Forrás: CompLex CD Jogtár Közlemények (Önkormányzatok Közlönye, Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítő számai alapján).

* 26 település vezetékes gázellátására benyújtott pályázata nélkül számolva.

A helyi önkormányzatoknak juttatott *céltámogatások* alapvetően fejlesztéseket, beruházásokat dotálnak. A korábbi években és ma is az a jellemzőjük, hogy legfőképpen alapinfrastruktúra kiépítéséhez nyújtanak forrásokat, jelenleg olyan prioritások mentén, melyek a nagyobb népességszámú, illetőleg a több település összefogásában lebonyolódó инвестиciókat részesítik előnyben. Különösképpen igaz ez a szennyvíz-elvezetés és tisztítás célterületére, ahol az EU környezetvédelmi normái szorogatnak bennünket, továbbá a szennyvíz-tisztítás területén, ahol a méretgazdaságosság elve minimális érvényesülését legalább biztosítani szükséges. Ezt ígéri annak a bírálati szempontnak a beépítése, amely a 2000 fő alatti állandó népességű önkormányzatok számára csak társulás formájában engedi meg a pályázást. A támogatott célok körében még leginkább az egészségügyi gép- és műszerbeszerzést lehet a térségi közszolgáltatás fogalmával összekapcsolni, lévén ebben a körben elsősorban kórházak és rendelőintézetek igényeit méltányolják. A hatályos törvény értelmében, ha a költségvetés nem ad fedezetet valamennyi jogos pályázat kielégítésére, akkor a kielégítésük a települési önkormányzatok állandó népességszám szerinti csökkenő sorrendjében történik (1997. évi CXXXI. tv. 4. sz. melléklete, Támogatható célok 1999–2001. évekre). Ezzel a szemponttal a törvényhozó tulajdonképpen mechanikusan beépítette az egészségügyi szolgáltatás centralitását az elbírálás feltételei közé, noha az intézményt fenntartó önkormányzat népessége nem feltétlenül korrelál az ellátott teljes lakosság számával. Az meg végképp ellentmondani látszik a pályázati logikának, hogy ha a megyei és a települési önkormányzat közös beruházást valósít meg, akkor a konkrét városi település népességét kell figyelembe venni.

A nagy volumenű önkormányzati beruházásokat megcélzó *címzett támogatások* – a belterületi vízrendezést leszámítva – gyakorlatilag csupa térségi feladat ellátásával kapcsolatos pályázatot finanszíroznak (pl. szakközépiskola bővítése, kollégium és tornaterem építése, kórházrekonstrukció, könyvtár és információközpont-építés, konferenciaközpont rekonstrukciója, uszodai és múzeumi rekonstrukció, szociális intézmény átalakítása stb.). *A címzett támogatásoknak miután tekintélyes инвестиciók megvalósítását szolgálják, erőteljes területi irányító szerepük van.* Ezzel a ténnyel a pályázati kitételek törvényi megfogalmazása is számol amikor kiemeli, hogy ebben a körben önkormányzati térségi vagy jogszabály által elfogadott országos, illetve törvényben meghatározott fővárosi, megyei szakmai fejlesztési programba foglalt önkormányzati feladatok ellátását szolgáló, kiemelt fontosságú beruházások támogathatók [1992. évi LXXXIX. tv. 1.§ (1)].

A területi nivellációra és differenciálásra egyaránt alkalmas címzett támogatás esetén a beruházási koncepciót a szakminisztérium véleményezi, azaz egyeztetni kell az ága-

zati minisztérium szakmai programjával. S ami még nagyon fontos, hogy a szubvenció igazodik az igényekhez, mivel az legfeljebb a beruházás összköltségének az önkormányzat saját forrásból nem fedezett részéig terjedhet. Mindezen ismertető jegyek alapján megállapítható, hogy a magyar önkormányzati finanszírozási rendszernek elméletileg a címzett támogatások képezhetnék azt a szegmensét, amelyben a központi vagy térségi szerepkörök gyakorlása szinte abszolút mértékben akceptálódik. Az már egy másik kérdés, hogy a probléma megközelítése nem a területi tervezésen keresztül, hanem az ágazati szakmai programok végrehajtásával történik. Az utóbbi vonás feltétlenül pozitív, de nem ártana összekapcsolni a területi szemlélettel, hogy ne csak a szakmai színvonal országos egységét garantálják a beruházási támogatások, hanem a térségi közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést is az állampolgárok számára, lakjanak bárhol az országban. Az elmúlt években kiosztott címzett támogatások területi megoszlása feltétlenül megérne egy részletes vizsgálatot.

Tehát az ágazati tervezés és a területi tervezés, mint a területhasználat tervezésének összekapcsolása nem csupán nemzeti szinten lenne égetően fontos, hanem megyei, illetőleg regionális szinten is. *A területi szemlélet érvényesülése távlatosan elsősorban az ország standard színvonalú lefedettségét biztosítaná közszolgáltatásokkal, másodsorban elősegítené az önkormányzatok által ellátott feladatok finanszírozása közötti összefüggések figyelembevételét, a nemzetgazdasági léptékű hatékonysági és gazdaságossági követelmények érvényesülését.* Azaz az esetlegességektől hemzsegető önkormányzati közszolgáltatást felválthatná a rendszerelvű működés. Természetesen ebben az esetben sok felelős döntés meghozatalát kellene vállalnia az ország vezetésének, ami adott esetben a településhierarchiát, a regionális centrumokat stb.-t is érintené.

Az önkormányzatok közötti horizontális pénzügyi kiegyenlítési lehetőségek Nyugat-Európában egyre inkább a figyelem középpontjába kerülnek, mint olyan eszközök, melyek alkalmasak a spillover hatások konkrét igényekhez igazodó ellensúlyozására. Látványosan az önkormányzati autonómia kérdéskörébe tartozó együttműködési kérdéstről van szó, valójában azonban a törvényhozó szabályozási felelőssége meglehetősen nagy ezen a területen. A horizontális megoldás előnye, hogy a térségi szerepkörű települések többletterheinek tényleges okozóit kapcsolja be vonzáskörzeti szinten a kiegyenlítésbe. S ezáltal a mindinkább ágazati szemléletűvé váló önkormányzati finanszírozás horizontja kitágíthatóvá válik, egyidejűleg azonban annak a réme is fenyeget, hogy a központi költségvetési hiányt a kormányzat ezzel a technikával tovább tudja hárítani a helyhatóságokra.

A nem kötelező térségi feladatokat ellátó települési önkormányzatok esetében a szociális és oktatási szféra néhány területén az állam nálunk is elismeri a magasabb költségeket a jövedelemkülönbségek mérséklésénél. Sőt már dicséretes módon az oktatás ellátásánál kiemelhető olyan térségi normatíva, amely explicit kiegyenlítést teljesít, mert a városi székhelyű társulás esetében kifejezetten a vonzáskörzet igényeit finanszírozza és kiveszi a mutatóból a város lakosságát.

Ha Magyarország a politikai régiók megteremtésében szeretne hosszú távon gondolkodni, akkor is elsőként az építőkövek körül kell rendet tenni, a városok és községek szintjén szükséges világos feladat-megosztási és finanszírozási viszonyokat teremteni. Ebben az esetben lesz mire építeni, s talán kisebb lenne a veszélye annak, hogy a régiók a centralizáció jegyében és fölülről hangszerelten működjenek.

7.2. A társulások finanszírozása tágabb dimenzióban

Az önkormányzatok önkéntes együttműködési formái más országok gyakorlatát is figyelembe véve nem részesülnek az önkormányzatokat megillető normatív állami támogatásokban, ami nem zárja ki az ösztönzés egyedi formáit. Az állami ösztönzés legegyszerűbb válfaja, amikor az állam egyszeri dotációban részesíti a szervezeteket. Ez kifejezetten létrejöttükhöz szokott kapcsolódni általában annak érdekében, hogy minél több társulásról szóló megállapodás szülessen. Baden-Württemberg tartomány pénzügyi segéllyel segíti a közigazgatási közösség és községegyesülés mellett döntő önkormányzatokat. Ennek célja a közös szolgáltató intézmények kiépítésének támogatása, amit a lakosságszámra vetítve folyósítanak. Hasonlóképpen rendelkezik Bajorország és Észak-Rajna-Vesztfália pénzügyi kiegyenlítési törvénye, amiből kiviláglik, hogy szinte jelentéktelen támogatásoknak is stabil törvényi háttérük van, nem az évente változó költségvetési törvény szabályozza őket.

A társulások finanszírozása legfőképpen abban tér el az agglomerációs szervezetekétől, hogy saját adókivetési joggal nem rendelkeznek. *A mellérendelt önkormányzatok közötti másodlagos forráselosztás szerint működnek.* A társulások fő bevételi forrását a feladatok ellátásáért beszedett díjak, járulékok teszik ki. Ezek rendszerint nem fedezik az együttműködés minden kiadási szükségletét, ezért a szervezetek tagjaikra hozzájárulást vetnek ki. A hozzájárulás mértéke ideális esetben ahhoz a haszonhoz igazodik, amit az egyes tagok a társult formában történő feladatellátásból húznak. A hazai tapasztalatok ettől gyökeresen eltérnek, hiszen bármiféle költség-haszon elemzés nélkül az önkormányzatok visszafelé számolnak, a felmerülő összes költséget egy kiválasztott mérőszám (népességszám, ellátotti létszám) segítségével elosztják a tagok között. Az adott

feladathoz rendelt normatívával rendszerint teljes egészében a társulás, illetőleg a körzeti funkciót teljesítő önkormányzat rendelkezik, amit a tagok kiegészítenek a tényleges költségek és a normatíva különbözetével. A magyar társulási jog egyébként maximálisan a tagokra bízta az együttműködés tartalmi kérdéseinek meghatározását, köztük a pénzügyi teherelosztást. A társulások ösztönzése címén folyósított támogatásoknál az első években pozitív elvárásként beépült a központi költségvetésbe, hogy a társulásban résztvevő önkormányzatoknak számszerűleg bizonyítaniuk kellett, hogy az új ellátási forma pénzben mérhető megtakarítást eredményez a korábbi állapothoz képest. Ez teremtette meg a támogatásra való jogosultságot. Sajnálatos módon ezt a hatékonyság-mérő módszert a törvényalkotó csak az újonnan létesülő együttműködésekhez társította.

A mi egykori városkörnyéki bizottságunkhoz hasonló szomszédsági bizottságot intézményesítettek *Schleswig-Holstein* tartományban a közvetlen városkörnyéki kooperációra. Törvény kötelezi a központi szerepkörű településeket, alapvetően a városokat, hogy a vonzáskörzetükbe eső községekkel megalakítsák e testületet. Annak célja, hogy a több községet, közös hivatalt vagy a járást érintő közügyekben egyeztetés jöjjön létre, a felek megvitassák azokat és odahassanak a megvalósításukra. Az intézmény keretei között született konszenzusnak nincsen jogilag kötelező ereje a körzetközpontra, viszont a térségi szerepkörök tekintetében a városkörnyéki községeknek részvételi jogot garantál a jogalkotó. Ezek a szabályok azonban a felső- és középfokú központokra vonatkoznak. Az ún. alsófokú központok és a rurális térségek centrumtelepülései más elbírálás alá esnek. Az itt alapítandó szomszédsági bizottság összetétele megegyezik a magasabb szerepkörű városok mellettekével, vagyis a város polgármesteréből és további képviselőiből, illetőleg a környező községek polgármestereiből épül fel. *A rurális térségekben azonban a városkörnyéki községek vezetői egyetértési jogot gyakorolnak a közös érdekű döntésekben, így a városközpontnak nincs módja a többség véleményével ellentétes tervezési és fejlesztési döntéseket hozni.* A közös érdekű döntések mindenekelőtt a térségi funkciókat finanszírozó források hova fordításáról születnek, ahol is a településközi koordináció nem feltétlenül garantálja a területi hatékonyságot. A bizottságban a jelenlévő szavazásra jogosult tagok háromnegyedének egyetértésével lehet döntést hozni. A kétféle bizottság abban a vonatkozásban is elválik egymástól, hogy a közép- és felsőfokú központok mellett működőkben tanácskozási joggal részt vesz az állam képviselőjében a tartományfőnök. Ez a bizottság inkább amolyan információs fórum szerepét tölti be, hiszen a centrumok belátására van bízva, mennyiben veszik figyelembe a városkörnyéken lakók érdekeit, viszont az állam képviselője kiegyensúlyozhatja az érdekeket. A vidéki térségekben ugyan a környékbeli községek becsatornázzhatják érde-

keiket a döntéshozásba, de ha hiányzik részvállalásuk a finanszírozásban, akkor elosztási küzdelemmé degradálódik a konszenzuskeresés (Voß, W. 1991).

Tapasztalatok szerint, a rurális térségek társulásainak finanszírozása akkor oldható meg eredményesen, ha adott egy olyan szervezeti keret, amelyben biztosított a partnerek egyenjogúsága (Rengeling, H.–W. 1982):

- a társulásban ellátott feladatok, a közösen működtetett intézmények használatában,
- a döntéshozatalban,
- a finanszírozásban.

E területek együttes kezelése lehet a záloga a hatékonyan működő társulásnak és a tagok közötti igazságos teherelosztásnak. A felek viszonyában jelentősége van a felmerülő költségek válfajának. Hiszen lehet szó beruházási, működtetési és fenntartási költségekről. Általában akkor merül fel társulásban beruházási költség, ha új feladatra hozzak létre magát az intézményt, vagy a meglévő feladatkatalógus újjal egészül ki. Így például közoktatási intézmények közös fenntartására szerveződött társulásban a tagönkormányzatok elhatározhatják, hogy már működő óvoda, iskola és napközi otthon mellé egy tornatermet építenek, esetleg egy új művészetoktatási intézményt létesítenek, melyeknek beruházási vonzatuk van. Ekkor a finanszírozási és döntési kérdések volumenével adekvát szervezeti formát, jogi személyiségű társulást ajánlott alapítani. Ellenben, ha már meglévő intézmény közös fenntartása képezi a társulás tárgyát, akkor a közös működtetés céljára elegendő a közös döntéshozó szervvel bíró intézményi társulás. Ha pedig hatósági feladatok közös ellátását végzi társulás, tehát nincs szó költségvetési szerv közös üzemeltetéséről, közszolgáltatásról, akkor megelégedhetnek a felek az egyszerűbb, fenntartói típusú társulással, mivel a közös költségvetési döntések lényegesen korlátozottabbak és egyszerűbbek. A közös ügyintéző foglalkoztatása, dologi és személyi kiadásainak együttes fedezése jogszabályok által jól körülhatárolt keretek között történhet. *A társulás által feltételezett finanszírozási döntések célszerűségi szempontból önmagukban orientálnak a szervezeti forma*, konkrétan a társulás típusának megválasztásában. Ez a társulási törvény hatályba lépése óta kötött tipológiát jelent.

A költségmegosztás bonyolultsága függhet a társulás nagyságrendjétől, tagjainak számától, valamint egy- vagy többcélú voltától. Ha adódnak olyan középfokú ellátást nyújtó intézmények, amelyek közös finanszírozásáról város és környéke meg tud állapodni, akkor a pénzügyi hozzájárulást arányosítani szükséges az igénybevétel mértékével. Ebben az esetben a hasznok és költségek viszonyának túlzott leegyszerűsítése lenne a lakosságszám szerinti fizetés. Például egy középváros vonzáskörzetében feltehetőleg

elkülöníthető egy szorosabban kapcsolódó belső gyűrű és a távolabb fekvő települések köre. Nyilvánvalóan a két településkör polgárai nem egyforma intenzitással tudják igénybe venni a szolgáltatásokat, mivel a távolság időt és pénzt emészt fel. A távolság növekedésével egyenes arányban csökken az igénybevétel sűrűsége. A közelebb lakók gyakrabban részesülhetnek a város kínálta javakból, aminek elvileg meg kellene jelennie a költségviselés arányaiban.

Mint láttuk, a településközi együttműködések klasszikus formája a célszövetség, amelynek az a szervezeti sajátossága, hogy olyan jogi személyiségű szervet létesít, amelyre a feladatok átruházásával együtt a feladatellátási kötelezettség is átszáll. Németországban léteznek kifejezetten a közép- és felsőfokú ellátás biztosítására alapított célszövetségek, melyek az összes célszövetség mintegy 7%-át teszik ki (Voß, W. 1991). *A tagönkormányzatok általában kétféle jogcímen vállalnak részt a finanszírozásban, egyfelől hozzájárulást fizetnek a folyó kiadások fedezésére, amelynek mértéke ahhoz a haszonhoz igazodik, amit a társulás jóvoltából élveznek. Ezt a bajor törvény pontosítja és a számítás alapjául a község nagyságát, népességszámát, adóerő-képességét és a rá eső költségeket állapítja meg. Másfelől beruházási támogatás címén – a hozzájárulás átlagosan 10%-át kitevő összeget – utalnak át a társulásnak a közös beruházási-felújítási költségek fedezésére.*

Ezek az ún. *regionális községtársulások* a kötelező társulás fogalomkörében értelmezhetők. A járási szint fölött elhelyezkedő intézmények nem alkotnak egységes típust, lévén az egyes tartományok törvényhozása egyedi törvényekben rendelkezett alapításukról, melyek részben állami, részben önkormányzati feladatokat ellátó közjogi testületek. Legfőbb szervük a társulási gyűlés, aminek tagjait vagy a nép választja közvetlenül (a hét bajor Bezirk és a Pfalzi körzeti szövetség), vagy pedig a társulást alkotó járássok és járási jogú városok járási gyűlései delegálják. A baden-württembergi jóléti szövetségek (Landeswohlfahrtsverband) mandátumukat a községek tanácsaitól nyerik. Jogállásuk szempontjából lényeges, hogy önkéntesen vállalt feladataik kizárólag törvényességi kontroll alá esnek, míg ha állami megbízásból tevékenykednek belép a szakfelügyelet. A szakirodalom kategorizálása nem egységes, mivel időnként e körbe sorolja a már bemutatott szomszédsági és városkörnyéki társulásokat, melyek eltérően finanszírozódnak a regionális községtársulásoktól (Seele, G. 1991). *Az utóbbiak tevékenységében túlnyomórészt nagytérsvégi vonzáskörzettel bíró szociális és kulturális feladatokat teljesítő intézmények alapítása, fenntartása és működtetése jelenik meg, melyek a lakosság jóléti szolgáltatásokkal való ellátását célozzák. Így például kórházak, pszichiátriai klinikák, ifjúsági otthonok, tanintézetek, múzeumok, archívumok, műemléképületek fenntartását*

végzik. Némiképp tágabb palettát fog át a pfalzi körzeti szövetség, mint az egészségügyet, az oktatást, népi hagyományok és a honismeret ápolását, kultúraápolást, idegenforgalmat és a gazdaságfejlesztést.

E feladatok kiterjedt költségvetési gazdálkodást követelnek a szervezetektől, mégsem jogosultak önkormányzat módjára adókivetésre és nem részesülnek közvetlenül az állami adóbevételekből sem. Költségvetési eszközeiket három forrásból merítik:

- saját bevételek,
- szövetségi és tartományi támogatások,
- a társulás tagjai által fizetett hozzájárulás.

Saját bevételeik egyfelől az intézmények használatáért beszedett költségfedező díjakból, másfelől nyereségorientált gazdálkodó szervek osztalékából tevődik össze. Nem ritka, hogy a regionális községi társulások biztosítóintézeteknek, bankoknak stb. résztulajdonosai. Kiadásaik mintegy 50%-át a tagokra kivetett hozzájárulásból fedezik. A társulások állami feladatokat is teljesítenek, ezért finanszírozásukban elkerülhetetlenül ott vannak a központi pénzforrások. A szövetségi állam döntően beruházások (szövetségi utak építése és fenntartása, hadigondozás stb.) és modell értékű projektek finanszírozásával támogat, ami a költségvetés néhány százalékára rúg. Ezzel szemben a tartományok meglehetősen markánsan, a bevételek 10–20%-át kitevő arányban járulnak hozzá a regionális községi szövetségek költségvetéséhez. E dotáció számos csatornán csordogál, de legfontosabb eleme, hogy a tartományok többségében a regionális községi társulások részesülnek ugyanabban a normatív alaptámogatásban, amit az önkormányzatok népességszámukra vetítve kapnak. Állami feladatokhoz pedig átalányban vagy állami költségterítésként fizetett tartományi támogatás társul. Ilyen lehet az iskolások szállítása vagy pszichiátriai klinikák fenntartása. *Hessen* tartomány például szociális kiegyenlítési alapot létesített, a térségi feladathordozók terheinek kiegyenlítésére, amiből a községi társulások komoly összeggel részesülnek. Mód van arra is, hogy a tartomány – anélkül, hogy beavatkozna a társulások tevékenységébe – pótolja a költségvetési deficitet. Teszi ezt abból az alkotmányos felfogásból kifolyólag, hogy községek és társulásaik egymás mellett, egyenrangúan teljesítik a kommunális feladatokat. A regionális községi társulások legtekintélyesebb bevételi forrását a tagok hozzájárulása képviseli. Ebben mind a második, mind az első önkormányzati szint érintett, mivel ha járás a társulás tagja, akkor ő maga is hozzájárulás kivetése formájában továbbhárítja a terheket a járáshoz tartozó községi és városi önkormányzatokra. Ennek következtében a regionális községi társulások egyúttal pénzügyi kiegyenlítési szerepet is betöltenek (*Pünder, T.* 1982).

7.2.1. Az önkormányzatok együttműködési hajlandósága az ÖNHIKI viszonyában

Az önkormányzatok körében végzett számvevőszéki vizsgálatok alapján megállapítható, hogy a központi szervek nem alakították ki a feladatok ellátásával összefüggő szakmai teljesítmény- és gazdaságossági követelményeket, ezért a támogatási rendszer a központi és helyi erőforrások gazdaságos és hatékony felhasználása ellen hat. A helyzetet nehezíti, hogy az önkormányzatok, különösen pedig a kistelepülések önkormányzatai nem ismerik kellően a túlzottan bonyolult támogatási rendszert. Ennél is nagyobb baj, hogy a lakosság az önkormányzatok saját erőforrásainak különböző adottságai és a támogatási rendszer rugalmatlansága miatt esetenként igen eltérő színvonalú szolgáltatást kap. A diszfunkciók hátterében azonban megjelenik a térségi közszolgáltatások feladatainak nem egyértelmű telepítése, de méginkább a körzeti szintre koncentráció hiánya (Lóránt Z.–Berényi M. 2000). Egy másik szerző hasonló megállapításra jut, amikor azt írja, hogy adott kihasználás mellett a normatív állami támogatások általában nem fedezik a feladatellátáshoz szükséges kiadásokat. Ezért racionális megoldásnak látszik az önkormányzati és intézményi feladatteljesítés koncentráltabb megszervezése és az ehhez szükséges jogi háttér megteremtése (Kása Z. 2000).

Az önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok támogatását a dolgozat egy másik, a szervezetalakításra gyakorolt hatásán keresztül már érintette. A társulások finanszírozása tekintetében is érdemes megvizsgálni ezt az egyedi eseteket és sajátosságokat kezelő dotációs formát. Való igaz, hogy az ÖNHIKI volumenében, legalábbis az önkormányzatoknak az államháztartás egészéből való részesedése szempontjából tulajdonképpen jelentéktelen támogatás. Az ÖNHIKI-nek az állami támogatás és az átengedett személyi jövedelemadó együttes összegén belüli aránya bár 1993 és 2000 között ütemes növekedést mutatott, 1999-ben 1,9%-ára rúgott, ami azonban a tavalyi évben 1,4%-ra mérséklődött. Igen problematikus, hogy van egy önkormányzati kör, a támogatásban részesített önkormányzatok körülbelül egyharmada (mintegy 500 önkormányzat), amely állandó támogatottnak számít, mert az elmúlt hét évben legalább öt alkalommal részesült ebből az állami forrásból. Nem beszélve arról, hogy túlzottan sok helyhatóságunk kerül fel a listára, 1999-ben az összes magyar önkormányzat egyharmadának működőképességét kellett ily módon helyreállítani (Puskás I. 2000). Ennyi negatív jellemvonás mellett öröndetes tény, hogy a pályázatok elbírálása során 1997-ben kialakították településkategóriánként az intézményi átlagos kiadási szint mutatóit, amelyekhez képest a rendszer az átlagtól való eltérést évről évre szűkebb mértékben ismeri el. Illetőleg az átlagot jelentősen meghaladó kiadási szint csökkenti a forráshiány összegét. A közintézmények kihasználtsági mutatóit is prezentálnia kell a pályázónak,

amelynek 1100 fős népesség felett legalább 70%-osnak, az alatt minimum 50%-osnak kellett lennie a 2000. költségvetési évben.

Az 1999-ben támogatásban részesült önkormányzatok népességnagyság kategóriák szerinti tagozódása tanulságos, hiszen *a városi jogállású települések 46,4%-a, összesen 103 városunk volt forráshiányos. Ha pedig mellé tesszük a megyei önkormányzatokra vonatkozó adatokat, melyek közül 13, azaz 68,4%-uk szorult állami segítségre, akkor a maga egységében látszik, hogy a térségi, illetve a közép- és felsőfokú ellátórendszer milyen mértékben beteg Magyarországon.* A megyék súlyos pénzügyi gondjai általános-ságban intézményfenntartói terheikből adódnak, amiben bennefoglaltatik a városok irányában betöltött tehermentesítő szerepük. Az ÁSZ vizsgálati jelentése (2000) szerint egyes városok esetében olyan mértékű az intézményektől való szabadulás, hogy az a város minőség kiüresedésével egyenlő. Mindez rámutat arra, hogy nagy baj van az önkormányzati finanszírozás területpolitikai funkciójával (14. táblázat).

14. táblázat

Az ÖNHIKI iránti támogatási igény és a támogatás megoszlása településtípusonként 1999-ben

Településtípusok	Támogatott kérelmek		Támogatás mértéke	
	száma	megoszlása (%)	millió Ft	megoszlása (%)
1000 fő alatti	779	57	3066	25
1000–5000 fő közötti	454	33	3736	31
5000 fő feletti	21	2	330	3
Községek összesen	1254	92	7132	59
Városok	103	7	4158	34
Megyei jogú városok	1	–	180	1
Megyei önkormányzatok	13	1	726	6
Ország összesen	1371	100	12196	100

Forrás: Puskás I. (2000) 124. o.

Messzebbmenő következtetésekre juthat a szemlélődő, ha az ÖNHIKI folyósítását megyénként veszi górcső alá és szempontnak tekinti a településhálózati adottságokat, továbbá a társulási hajlandóságot. A 15. táblázat alapján két meghökkentő tényre lehetünk figyelmesek. Egyrészt, hogy azokban a megyékben, melyek aprófalvas település-szerkezetük miatt az átlagosnál jóval több társulással rendelkeznek, és ezért a gyanútlan elemző úgy véli, hogy szervezeti szempontból az integrációra való hajlandóság kielégítő, a működésképtelenné vált önkormányzatok aránya közelíti a 30, esetenként az 50%-ot. *Tehát az a hipotézisünk, hogy a társulások létrejött szervezeti hálójá túlzottan diszperz, a társulások túlzottan kicsik, s a szervezeti mérettel nem érhető el számottevő*

15. táblázat
 ÖNHIKI-ben részesült önkormányzatok megyénkénti és a támogatás nagyságrendje szerinti megoszlása 1999-ben

Megye megnevezése	Támogatott önkormányzat		Támogatás (M Ft)		Körjegyzőségek száma	Társulások száma
	száma	aránya a település-állományon belül (%)	összesen	egy önkormányzatra jutó		
Győr-Moson-Sopron	29	16,8	155,9	5,8	23	97
Vas	58	26,9	555,6	9,6	53	97
Zala	103	40,1	580,1	5,6	66	76
Veszprém	45	20,0	288,2	6,4	59	124
Komárom-Esztergom	9	12,2	188,9	21,0	10	39
Fejér	5	4,6	14,1	2,8	10	57
Tolna	25	23,1	279,3	11,2	22	54
Somogy	131	53,7	864,8	6,6	61	248
Baranya	82	27,2	332,3	4,1	78	107
Pest	34	18,5	387,1	11,4	7	46
Borsod-Abaúj-Zemplén	247	69,2	2 557,0	10,4	67	119
Heves	23	19,5	262,1	11,4	11	104
Nógrád	61	47,7	602,6	9,9	18	59
Hajdú-Bihar	51	62,2	765,7	15,1	5	7
Jász-Nagykun-Szolnok	35	44,9	522,6	14,9	3	16
Szabolcs-Szatmár-Bereg	177	77,6	2 097,4	11,8	29	83
Bács-Kiskun	33	28,0	453,4	13,7	9	43
Békés	39	52,0	548,8	14,1	0	29
Csongrád	42	70,0	739,4	17,6	5	21
Összesen	1 229	–	12 196,1	–	536	1 426

Forrás: Puskás I. (2000) 119. o. Magyar Köztársaság Helységnévkönyve 1999. KSH, Bp., valamint a Belügyminisztérium adatállományának felhasználásával a szerző számítása.

megtakarítás, illetőleg feladatellátási hatékonyság, nagy valószínűséggel helytálló A néhány kistélepülés alkotta társulások, s ugyanígy a körjegyzőségek finansziális szempontból sem képesek jól képzett szakembereket alkalmazni, nem beszélve a specializáció lehetőségének hiányáról.

Másrésről az ország közepes és nagyfalvakkal tűzdelt megyéiben igen kevés integrált önkormányzati egység alakult, amelyek arányukat tekintve messze elmaradnak a tanácsrendszer közös szerveinek gyakoriságától. Feltételezhető lenne, hogy a társulási kedv lanyhasága azzal magyarázható, hogy egy-egy önkormányzat pénzügyi ereje elegendő a teljes önállósághoz. A hivatkozott táblázat azonban mást mutat. Abban a Békés megyében, ahol nagy magabiztossággal egyetlen körjegyzőséget sem alapítottak az önkormányzatok, a településállomány 51,3%-a kapott működőképességének helyreállítása céljából ÖNHIKI-támogatást. Ugyanebben a régióban még ezt a magas értéket is felül tudta múlni 1999-ben Csongrád megye, melyből a települések közel hetven százaléka volt forráshiányos. Tehát az összehasonlításból adódó egyik konklúzió, hogy nem csupán a kistépüléseket kell rászorítani körjegyzőség és társulás alakítására, hanem a több ezer lakosúakat is.

A másik nem kevésbé fontos tanulság az önkormányzatok intézményhálózatának költségek iránti érzéketlenségével kapcsolatos. Egyfelől az ÖNHIKI keretében nyújtott támogatások összegszerűen évről évre növekszenek, aminek egyik oka, hogy a normatívák általában nem fedezik a feladat ellátásához szükséges kiadásokat, a helyi bevételek növekedése pedig szerény. A támogatási igény növekedésének lényegesebb indoka, hogy bár a különféle intézményi ellátások többségénél reálértékben mérhető javulás volt tapasztalható 1998-ról 1999-re, az állandó jellegű költségek magas aránya miatt azonban a költségnövekedés sok esetben nem vezet az ellátási színvonal emelkedéséhez (Kása Z. 2000). *Az önkormányzati szféra szervezeti szempontból teljesen rugalmatlan, a feladatellátás szétaprózott struktúrákban történik és a kapacitás kihasználtság csökkenésével a fajlagos költségek egyre magasabbak, noha ebbe a humánerőforrás fejlesztése sem fér bele.* Vagyis erről az oldalról közelítve a problémát ugyanazokra megállapításokra kellett jutnunk, a közigazgatás szakszerűbb és takarékosabb működtetésének igénye egyaránt a nagyobb szervezeti alapegységek megteremtésének szükséglete felé mutat. Az önkormányzati gazdálkodásba egyedi állami beavatkozást megjelenítő ÖNHIKI maximálisan alkalmas eszköze a strukturális gondok elkendőzésének, és gátat szab annak, hogy a támogatásban részesített települések lépéseket tegyenek gazdálkodásuk, valamint működésük szervezeti kereteinek racionalizálásra.

7.2.2. A társulás jogi szabályozásának hiányosságai a gazdálkodás szemszögéből

Az 1997-es társulási törvény a társulások új négyes tipológiáját állította föl, melyek a felek jogai és érdekei védelme, illetve kiegyensúlyozottságának mértéke szerint differenciáltak. Ugyanezek a szervezeti típusok a gazdálkodási lehetőségek, a szervezeti mozgástér tekintetében is összemérhetők. Az önkormányzatok működési körébe tartozónak tekintjük az igazgatási tevékenység és a közszolgáltatások teljesítése mellett a gazdaság- és településfejlesztést. Ebből is következően a tipológiától – többek között – azt várnánk el, hogy legalább egy olyan szervezeti forma létezzen, mely azon túl, hogy költségvetési gazdálkodási szempontból önálló jogalanyiságot biztosít az együttműködésnek, tegye lehetővé, hogy a társulás a résztvevő önkormányzatok helyett és nevében eljárhasson. Egészen pontosan a tagönkormányzatok szabaduljanak feladatellátási kötelezettségük terhe alól, továbbá szerezhessen jogokat és vállalhasson kötelezettségeket ún. gesztor önkormányzat nélkül is. Ennek a kíváncsolomnak azonban egyik típus, még a Tt. 16. §-ában szabályozott jogi személyiséggel bíró társulás sem tesz eleget, úgy viselkedik, mint bármely más költségvetési szerv.

Az önkormányzatok együttműködéseinek pénzügyi kedvezményekkel történő ösztönzésére az Ötv. 1994-es módosításával megnyílt a lehetőség. A vonatkozó paragrafus nem csupán a társulás létesítésére, hanem működésének ösztönzésére, elősegítésére is hivatkozik. A társulások életképességének meghatározó elemét képezi a működőképes-ség feltételeinek megteremtése, vagyis a társulásokhoz forrásokat kell rendelni. Ebből az aspektusból *a társulások ösztönzésének két módszere különíthető el egymástól, egyrészt ebbe a körbe sorolandó a saját források jogi kondícióinak kiépítése, másrészt a különféle, a társulás jogán igénybe vehető költségvetési támogatások működtetése.*

Az elmúlt években a szakirodalomban többeket is foglalkoztatott az a kérdés, milyen módon lehetne a társulás legkompaktabb típusát önálló játéktérhez juttatni, milyen saját forrásokra tehetne szert. A javaslatok között szórványosan megjelenik a helyi adókivetés, esetleg pótdadó kivetésének jogával történő felruházás a társulás területének egészére nézve, továbbá a hitelfelvétel lehetőségének megnyitása (Kopányi M., Szörényiné Kukorelli I. 2000). A helyi adóbevételek ügyének megítélésében külön kell választani a rurális térségeket és az agglomerációkat. A külföldi gyakorlatban (különösen Franciaországot és Németországot tekintve) saját adóztatási jogról kizárólag a speciális szervezetrendszerrel bíró, többnyire egyedi törvényalkotással alapított agglomeráció-igazgatási szervek javára szokás rendelkezni, ami időnként a források redistribúciójának lehetőségével is társul. *A rurális térségekben létrejövő együttműködéseket formalizáló társulásokat mint delegált elven születő, másodlagos önkormányzati szerveket kezelik. Ezek*

elsősorban bottom up szerveződnek, nem területi köztestületek, ezért alkotmányos kifogások miatt sem lehet őket adókievetési joghoz juttatni.

Hazánkban hasonlóképpen – a törvény keretei között – a helyi adók fajtainak és mértékének megállapítása az Alkotmány 44/A. § d) pontja szerint a helyi képviselő-testület hatásköri alapjogai közé tartozik. Ily módon az erre vonatkozó jog delegált szerv, de tulajdonképpen semmilyen más szerv javára nem állapítható meg. A társulások tekintetében saját bevétel úgy képzelhető el, hogy a szervben résztvevő önkormányzatok helyi bevételeiket, illetve annak egy részét önkéntes elhatározásukból térségi szintre koncentrálják. Erre néhány törvénymódosítás árán sor kerülhet, tehát a jogi feltételek szabályozása elkerülhetetlen.

Abba az irányba lehetne elmozdulni, hogy az önkormányzatokat jogszabály jogosulttá tegye helyi adóbevételeik bizonyos hányadának átengedésére jogi személyiségű társulás javára. Megfordítva, *a társulás kaphasson részesedési jogot a tagönkormányzatok bizonyos fajta helyi adóbevételeiből, miután az arra vonatkozó egyéb kötelezettségeket a helyhatóságok teljesítették.* Ehhez szorosan kapcsolódik az a probléma, amikor önkormányzatok gazdaságfejlesztési célból, ipari terület vagy ipari park közös működtetésére társulnak. Ebben az esetben kínálja magát a lehetőség, hogy a megtelepült gazdasági egységek által befizetett helyi adókat, vagy annak megállapodásban rögzített hányadát az önkormányzatok visszaforgassák a létesítményre, infrastruktúrájának fejlesztésére, vagy ottani beruházásba stb. Ahhoz viszont, hogy a társulás hitelképesse válhasson, az egész intézmény jogállását rendezni kellene, legfőképpen a pénzeszközök feletti rendelkezési jog gyakorlása szempontjából.

A források feletti rendelkezési jog problémája mindenekelőtt a költségvetési támogatások megpályázása, majd a pénzeszközök kezelése körül merül fel leggyakrabban. A társulási szervezeti típusok tulajdonképpen hasonlóan reagálnak, bár árnyalatnyi különbségek felfedezhetők a költségvetési tervezés, a pályázás valamint a gazdálkodás területén (Pfeil E. 1998):

1. Megbízói társulás létesítése esetén

- A költségvetés tervezése a feladattal megbízott önkormányzat költségvetésében jelentkezik, vagy a szervezet vagy a közösen foglalkoztatott ügyintéző teljes működési költségét és forrásait átfogóan. A megbízó önkormányzatok arányos hozzájárulásukat tervezik vagy a szolgáltatás éves megállapodásban rögzített számlázott összegét fizetik;
- Pályázó és elszámolásért felelős a feladattal *megbízott önkormányzat polgármestere*;

- A feladat ellátásának szervezete lehet önállóan vagy részben önállóan gazdálkodó költségvetési szerv, esetleg jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeti egység, szakapparátus.

2. *Fenntartói típusú társulás közös intézmény működtetése céljával*

- A költségvetési tervezés a gesztor önkormányzat feladata, mely a megállapodásban rögzített képviselő-testület vagy annak szerve. Tervezi a társulás működtetésének teljes költségét, a társuló önkormányzatok, valamint saját költségvetési hozzájárulását. Másfelől a társult önkormányzatok maguk is tervezik hozzájárulásuk összegét;
- Pályázó és az elszámolásért felelősséggel a gesztor önkormányzat polgármestere tartozik. Itt hangsúlyozni kell, hogy a gesztor önkormányzat felelős a feladattal összefüggő valamennyi ügyletért (tervezés, szervezés, végrehajtás, beszámolás);
- A megállapodásnak vannak a szokásoson túlmenő pénzügyi vonatkozásai is, úgy mint beruházás esetén a vagyoni jogok, a vagyongyarapodás elszámolása, s a gazdálkodás pénzügyi-gazdasági ellenőrzése;
- A feladatellátás szervezete lehet jogi személyiséggel rendelkező önálló vagy részben önállóan gazdálkodó intézmény, de lehet a polgármesteri hivatal vagy annak belső szervezeti egysége is.

3. *Közös döntéshozó szervvel rendelkező társulás*

- A költségvetés tervezését bármely önkormányzat vállalhatja saját költségvetésében, de célszerű a gesztor önkormányzat kijelölése, melynek úgyszintén terveznie kell a döntést hozó képviselők önkormányzatainak arányos hozzájárulását. Emellett a társulási tanácsban résztvevő önkormányzatok is tervezésre kötelezettek saját költségvetésükben arányos hozzájárulásuk erejéig;
- Pályázó és elszámolásért felelős ebben a konstrukcióban a megállapodás szerinti önkormányzat polgármestere, célszerűen a tanács elnöke;
- A feleknek megállapodásra kell jutniuk a pénzügyi-gazdasági ellenőrzés felelősségi rendszerének megteremtésében, s ha van ilyen, a közös tulajdon feletti rendelkezési jog és az esetleges beruházások sorsa felől;
- A feladatellátás szervezeteként szerepelhet jogi személyiséggel rendelkező önállóan vagy részben önállóan gazdálkodó költségvetési szerv, a polgármesteri hivatal, vagy valamely hivatali belső szervezeti egység, sőt komplex feladatot ellátó intézmény belső szervezeti egysége is.

4. Jogi személyiségű társulás

- A költségvetés tervezése a gesztor önkormányzat költségvetésében történik egyfelől a teljes költség, másfelől a gesztor támogatása, harmadrészt a résztvevő önkormányzatok hozzájárulása erejéig. A társuló önkormányzatok itt is megtervezik saját hozzájárulásukat;
- Pályázó és elszámolásért felelős a gesztor önkormányzat polgármestere;
- Egyéb pénzügyi vonatkozásként merül fel a közös intézményalapítás feltételeinek rendezése, a költségviselés módja és mértéke, továbbá a társulás vagyonához kapcsolódó rendelkezések, a költségvetési felügyelet és ellenőrzés rendszerének kiépítése;
- A feladatellátás szervezete lehet saját szervezet vagy alapított intézmény, esetleg más szervezet.

A négy társulási típushoz kapcsolódóan felvázolt gazdálkodási sémák egyikébe sem illeszthető a társulás, mint a kötelezettségvállalás önálló intézménye. Hiába döntéshozó szerv a társulás, hiába válhat önkormányzati hatáskörök címzettjévé, gazdálkodási szempontból nem állhat helyt a társult települések helyett. Ráadásul a társulás működésének eredménytelensége esetén belép az önkormányzatok közvetlen felelőssége a társulásban intézett feladatért. A társulási rendszer reformja nem hozott átütő megoldást, hiszen gazdálkodási szempontból valamennyi társulási típus csak a gesztor önkormányzathoz kötődően életképes. Vagyis a települések társulás tagjaiként igényelnek támogatást, nem pedig a társulás jogosult önálló jogi személyként a központi költségvetéssel szemben igényt támasztani a forrásokért.

Ahhoz, hogy társulások *a költségvetési gazdálkodás önálló alanyává válhassanak* használati díj-megállapítási joggal és hitelfelvételi lehetőséggel érdemi saját bevételekhez kellene juttatni őket. Bár az ilyen társulások fejlődésére már vannak példák, a megvalósításhoz a társulások jogállásának rendezése elengedhetetlen (*Kusztosné Nyitrai E.* 1998). Ezzel a feltétellel lehetne számukra megnyitni a beruházási támogatásokat is (*Kopányi M.* 2000), melyek bírálati szempontjai a méretgazdaságosság jegyében szigorítandók a jövőben.

7.2.3. A költségvetési támogatási forma megválasztásának szempontjai

Az önkormányzati társulások költségvetési támogatásával szemben számos követelmény állítható. Elfogadottá vált kormányzati körökben az a nézet, hogy a hatékony támogatási rendszer csak ágazatonként építhető ki, valamennyi szakágnak a saját szakmai elveit kell ennek során előnyben részesítenie. A támogatási forma kiválasztása azonban már önmagában preferál bizonyos értékeket, amelyek nem ágazatfüggők. A szerző ál-

láspontra szerint a támogatásnak *nem pusztán ösztönző, együttműködésre sarkallónak illik lennie, de legalább ilyen súllyal esik latba az igénybevett pénzeszközök elszámoltathatósága, a felhasználás eredményességének kontrollálása*. Az önkormányzati feladatok közös végrehajtása az utóbbi években fokozott jelentőséget kapott a központi költségvetésben, mind a beruházások területén, mind a működtetés feltételeinek segítésében.

A *normatív támogatások* az éves költségvetésben eredeti előirányzatként tervezhetők. A feladat végrehajtásával összefüggő pénzeszközök felhasználásáról az általános beszámolási kötelezettségen túlmenően elszámolni nem kell. A normatívák felhasználását az ÁSZ az éves célvizsgálatok, illetve a pénzügyi-gazdasági ellenőrzés keretében nem teljes körűen, de vizsgálja. Kiemelendő, hogy a támogatás jellegét, módját, vagyis hogy normatív vagy központosított módon lehet-e hozzájuk férni, nem a célok és nem az azokhoz tartozó tartalmi jegyek szokták meghatározni. Sajnos nem fedezhető fel olyan rendező elv, miszerint az általános igazgatási feladatok támogatása normatív úton és a népességszám alapján, míg a célhoz kötöttek külön évközi igénylés alapján, a tevékenység tartalmát is kifejező mutatószámoktól függően valósulnának meg. A támogatásoknak ilyen világos belső logikájuk nincsen. A *központosított előirányzat* mindenneke-lőtt a szakszerű teljesítés számonkérhetőségében, továbbá az elszámolási kötelezettség fennálltában tér el legmarkánsabban a normatívától, mely szabadon felhasználható és feladatok között átcsoportosítható forrása az önkormányzati gazdálkodásnak.

A társulások támogatásának a központosított előirányzatok közötti megtervezése az államháztartás egészét nézve meglehetősen labilis alapokon nyugszik, hiszen évente a költségvetési törvény mellékletében szerepel. A támogatás igénybevételére év közben kerül sor, így a saját források tervezése az önkormányzati költségvetésben problémás, illetőleg ahhoz külön jogszabályi felhatalmazás szükséges, mivel a pályázat elbírálásának függvényében előirányzat-módosítás válik szükségessé. Mindkét módozat mellett és ellen szólnak érvek. Valamely támogatásnak a központosított előirányzatok terhére történő folyósításának pozitívuma, hogy az elszámolás célonként vizsgálja a rendelkezésre bocsátott összeg tényleges felhasználását, illetve a feladattal nem terhelt összeget. A normatív támogatások elszámolása viszont csak a támogatás bázisául szolgáló mutatószámok tényleges teljesítésén alapul. Ez egy logikai és számszerű összefüggésbeli vizsgálat, melyen keresztül – úgy vélem – szakmai követelményeket, szervezeti szempontból racionális szervezet kiépítését a társulásokon számon kérni nem lehet. Bár el kell ismernünk, hogy a normatív finanszírozás felel meg leginkább az önkormányzatiság alapeszményének, s az önkormányzatok központi támogatásában már eddigi is túl-

zottan összezsugorodott a szabadon felhasználható források aránya. A gyakorlati tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy ennek a kérdéskörnek is vannak tágabb összefüggései. Addig ugyanis, amíg az önkormányzatok jelentős hányada semmibe veszi a belső ellenőrzés működtetésére vonatkozó előírásokat, aminek következtében az ÁSZ (2000) kénytelen volt megállapítani, hogy az önkormányzati szervezetirányítás egyik legelhanyagoltabb területe a felügyeleti és a belső ellenőrzés, másfelől hogy a feladatellátásban résztvevő költségvetésen kívüli szervezetekről – közöttük a társulásokról – rendezett információ egyáltalán nem áll rendelkezésre, addig túlzott vakmerőség mindent ráhagyni az önkormányzatokra. Harmadsorban a képviselő-testületi és a társulási tanácsi ülések jegyzőkönyveit a törvény értelmében továbbítani kell a törvényességi ellenőrzést végző szervhez. A valóságban azonban a társulási jegyzőkönyvek igen rendszertelenül jutnak el a közigazgatási hivatalokhoz, s gyakran a törvényességi észrevétel megtétele sem vezet eredményre, így már az ellenőrzési mechanizmus alsó szintjén több bizonytalan pont érzékelhető.

A támogatási rendszer felépítésével kapcsolatosan mérlegelést igénylő kérdés, hogy amennyiben központosított előirányzatból történik a feladatfinanszírozás, tehát eldöntöttük, hogy pántlikázott forrást rendelünk hozzá, a pályáztatás vagy pedig a támogatás igénylésével érdemes-e végrehajtani az allokációt. A *pályáztatás* ugyanis az összes körülmény mérlegelésének jogát fenntartja a pályázatot kiírónál, egyszerűen őt védi. Az objektív elbírálási szempontok ekkor is felállíthatók, például a saját forrás nagyságának sorrendjében történő kielégítés vagy a szervezeti és szakmai hatékonysági elvárások érvényesítése. Ezzel szemben a *támogatás igénylésének módszere* a pályázók, az önkormányzatok érdekeit szolgálja elsősorban. A feltételek megléte esetén a támogatás alanyi joga jár, így módon kiszámíthatóvá válik a feladatvállalás rendszerében.

A támogatott feladatra létesítendő társulások esetében az induló években, a szervezetalakítások időszakában a szigorúbb feltételeket állító, elszámolási kötelezettséggel járó egyedi igénylési rendszer tűnik célravezető módszernek. Később át lehet térni a normatív, de kötött felhasználású támogatások rendszerére, mely ötvözi a két forma előnyeit. A tervezésben egyszerűsít, míg továbbra is részletesen elszámoltat. Az eddigi tapasztalatok alapján kétséges, hogy önmagában a társulásos működtetés állami dotálása elegendő ösztönző hatást fejt ki a hatékony és szakmailag eredményes tevékenység irányában. Valójában ezzel az autokrata törekvéseknek lehet elejét venni, csökkenteni lehet a teljesen önálló feladatmegoldás gyakoriságát, de a racionális szervezeti rendszerek felállításához már szükség lenne a fejlesztési-beruházási támogatások rendszerét is végiggondolni (Dorner E. 1998).

A helyi fiskális alkalmazkodás megítélésében többféle véleménnyel találkozhatunk. Vannak szakértők akik azon az állásponton vannak, hogy a helyi közszolgáltató tevékenységet olyan országos, gyakran minisztériumi előírások és rendeletek tömege szabályozza, melyekre az önkormányzatoknak alig van befolyásuk, illetőleg az ágazati szabályok nem ritkán egymásnak is ellentmondanak miközben túlzottan sűrűn változnak (Kopányi M. 2000, 21. o.). Ugyanannak a dolognak egy másik vetülete szerint az önkormányzatoknál lokálisan sem történik meg a kötelező és az önként vállalt feladatok számbavétele, nem beszélve megfelelő dokumentálásuk, amit a közigazgatási hivatalok rendszerint nem kérnek számon. Az ellátott feladatok szervezeti struktúrájáról sem helyi, sem magasabb szinten semmilyen áttekintés nem lehetséges (ÁSZ 2000). A két tényező együttes következményeként jelentkezik, hogy különösen a középfokú önkormányzati szolgáltatásokkal való lefedettség és a szolgáltatások választéka szempontjából hihetetlen nagyok a települési önkormányzatok közötti különbségek (Kopányi M. i. m.).

A jelenlegi társulási rendszerben teljes mértékben spontánul alakulnak a szervezeti struktúrák, a méretgazdaságosság elve, amivel egyébiránt a közigazgatásban csínján kell bánni, nyomaiban is alig lelhető fel. S a támogatásokhoz kapcsolódó szakmai előírások teljesítésének szándéka a rugalmatlan intézményi keretek közötti minden áron való takarékosagra törekvésen elbukik. Ebből következően a *kötelező társulások egy olyan értelmezésének feltétlenül helye lenne a magyar önkormányzati rendszerben, amely a kötelező önkormányzati feladatok tekintetében a támogatási ígérvényhez megkívánná:*

- a minimális szervezeti méret teljesítését;
- a tevékenység és a gazdálkodás ellenőrzési rendszerének igazolását;
- a megfelelően képzett szakemberek kielégítő számban történő alkalmazását;
- a források felhasználását illetően a célonkénti elszámolást;
- a feladat jellegétől függően a vonzáskörzet-központ város jelenlétét a társulásban.

El lehet fogadni, hogy a méretek növekedésével bizonyos tényezők emelhetik a költségeket, mint a bonyolultabb irányítás szükséglete, a szervezeten belüli információáramoltatás és egyáltalán a koordináció nehézségei. Bizonyára megalapozott az a vélekedés, hogy a méretgazdaságosság elve a közszolgáltatásokra nem minden esetben alkalmazható. Elsősorban a hálózati infrastruktúrák viselkednek úgy, hogy a méretek csökkentik a költségeket. Az oktatásban viszont egy bizonyos méreten felül újra emelkedhetnek a ráfordítások (ACIR 1974, idézte Péteri G. 1994.). A méretgazdaságosság elve bizonyos mértékű érvényesítésének hozadéka nem csak, vagy nem feltétlenül a pénzügyi megtakarításban mérhető, hanem abban, hogy a nagyobb szervezet el tudja tartani,

illetőleg munkaidejét ki tudja használni a magasán vagy magasabban kvalifikált munkásoknak. Tehát a humán erőforrással való jobb ellátottság hozzá tud járulni a magasabb színvonalú közszolgáltatáshoz, s ezen a szálon el lehet indulni az országosan egységesebb ellátási rendszer kialakításához.

7.2.4. A városok magatartásának vizsgálata a feladatellátás körzetesítésével összefüggésben

A társulások, s mindenekelőtt a közszolgáltatásokra alapított együttműködések nehéz pontja a városi vonzáskörzet központi településének részvétele az együttműködésben. Az MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézetében 1998-ban kérdőíves felmérést végeztünk a magyar városok körében az ütiügyi szakfeladatok társulásos ellátásának lehetőségeit kutatva (Pfeil E. 1998). A kérdőív a városok várható magatartását és fogadókészségét firtatatta az ütiügyi szakfeladatok városi központú társulásos ellátásának központi támogatásokkal történő ösztönzése esetére. Az ütiüzemeltetési és igazgatási feladatok együttes ellátása sokkal inkább szemléletváltozást és együttműködési készséget, semmint megerőltető anyagi ráfordítást kíván a települési önkormányzatoktól. Ennek ellenére az országban nagyon kevés helyen megoldott e feladatkör szakszerű és rendszeres ellátása, amiért a főhatóság gondolkodása a társulások irányába fordult. A kutatás során mindössze néhány működő társulásra derült fény e tárgykörben. A feladatok teljesítésének szervezeti keretei vonatkozásában döntő jelentősége van az optimálisan ellátható út hosszának, aminek folytán megyényi, vagy legalább félmegyéni területet lefedő társulások jöttek létre a gazdaságos feladatellátás bázisán. Figyelemre méltó, hogy ekkora szervezetek csak belső területi egységek, ún. területfelelősi rendszer kialakítása mellett tudnak hatékonyan és szakszerűen funkcionálni.

Egyes családsegítő és gyermekjóléti szolgálatot működtető társulások felépítésének tanulmányozása is hasonló tapasztalatokat eredményezett. Ezen a területen is fellelhető olyan városi központú társulás, mely belső körzetrendszer kialakításával tevékenykedik. Ennek oka egyfelől a nagyszámú település integrálása, másfelől a racionális feladat-szervezés, ami abban nyilvánul meg, hogy minden körzethez a népességszám arányában rendeli a családgondozó szakembereket. Az 1. számú körzet egyúttal a központ szerepkörét is betölti, ezért a társulás egészét ellátó specialisták, továbbá egy háromfős utazó szakmai szolgálat is hozzá tartoznak. A társulás ütiyeleti rendszere ütiyszintén a körzetekre szerveződik, sőt a munkatársak tevékenysége és leterheltsége ugyanebben a struktúrában értékelhetővé válik, ami alapul szolgál a későbbi szervezetalakító intézkedéseknek. Nem véletlen, hogy az ilyen szolgálatok döntéshozó szervvel, tehát társulási

tanáccsal rendelkeznek, mivel a körzetrendszer felépítésében felismerhető a város vonzáskörzetébe tartozó körjegyzőségek hálózata. A társulási megállapodást nyilvánvalóan minden település polgármestere aláírta, mégis egy kettős körzetrendszer körvonalazódik. Minden területi egység egész számú, 1–2–3 körjegyzőséget, illetve a központ három önálló polgármesteri hivatalt fenntartó önkormányzatot fog át. E struktúrából arra következtethetünk, hogy *egy-egy szakfeladatok minimális szervezeti mérete meghaladja egy-egy körjegyzőség, közigazgatási alapegység területi kiterjedését. A kettős körzetrendszer kialakítása az önkormányzatok közötti jó viszonyon, az együttműködési készségen és nem utolsósorban a körzetközpont város szerepvállalásán múlik.* Egy ekkora szervezet, méreténél fogva szervezeti előnyöket birtokol: például megfelelő munkamegosztás alakítható ki a szakemberek között, bizonyos a társulás egészét kiszolgáló szakalkalmazottakat tud foglalkoztatni, a munkatársakat szervezett képzésben tudja részesesíteni.

A családsegítő és/vagy gyermekjóléti szolgálatot működtető önkormányzat azonban alapesetben társulás nélkül jogosult kiegészítő állami támogatásra, ha a költségvetési törvényben előírt szakmai, illetve alkalmazási követelményeket teljesíti. A társulás ugyanezen feltételek mellett számíthat tevékenysége dotációjára. A törvényhozó szándéka a teljesítendő szakmai kondíciók megfogalmazására irányult. A szervezeti forma kialakítása csak járulékos módon jelenik meg ebben a szempontrendszerben, illetőleg kitűnik belőle, hogy az alternatív megoldások, így a feladatok ellátási szerződés útján történő biztosítása azonos értéket képviselnek a társulás intézményével. Megállapítható, hogy a családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok a társulások állami ösztönzésének nem jelentik modell értékű területét, s noha az erre a célra alapított intézményi társulások gombamód szaporodnak, a finanszírozási hatásokat a többféle célterület miatt mégsem lehet értékelni. Ennek oka, hogy az önkormányzatok költségvetési információs rendszerének működtetésében döntő részt vállaló Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat megyei egységeinek nyilvántartása nem tartalmaz társulási szempontú bontást a gyermekjóléti és családsegítő szolgálatoknak folyósított kiegészítő hozzájárulások tekintetében. A hatásvizsgálatot egyébként is nehezítené, hogy a források több csatornán keresztül érkeznek. Az ágazati érdekek határozott érvényesítése figyelhető meg abban, hogy a Szociális és Családügyi Minisztérium pályázatot hirdetett ugyanezen intézmények tárgyi feltételeinek megteremtésére, épületek átalakításra. S úgyszintén pályázat útján lehetett hozzáférni az ún. helyettes szülői hálózat megteremtését támogató bérköltségekhez, aminek célpontját ismét e szervezetek jelentették. A szerző álláspontja szerint a finanszírozásnak ez a szövedéke útját állja annak, hogy a

támogatási típusok hatását egymástól elkülönülten mérni lehessen, nem beszélve a társadalmi hatékonyság érvényesítendő szempontjáról.

A közoktatás a társulás intézménye vonatkozásában egyértelműbb és frekvenciátaltabb terrénumnak tűnik. A közoktatás megyei szintű irányításában új eszközök és módszerek kezdenek meghonosodni egyes országrészeinkben. A jogi megalapozáshoz hozzájárult a közoktatási törvény 1996. évi módosítása, amely bevezette a megyei közoktatási fejlesztési terv fogalmát és a végrehajtását segítő megyei közalapítványok intézményét. *Borsod-Abaúj-Zemplén megyében* a megyei fejlesztési tervben közoktatási ellátási körzetek társulások formájában történő kialakítását kezdeményezte a megyei önkormányzat (Lukács L. 1999). Ennek segítségével olyan rendszerelvű hálózat jöhetett létre, mely arra az alapproblémára tud választ adni, miszerint a települési önkormányzatok többsége nagyságrendjéből kifolyólag nem képes a közoktatási feladatokat komplex módon ellátni, amit a tervezés mint eszköz képes áthidalni.

Borsod-Abaúj-Zemplén megye önkormányzata attól a törvényi felhatalmazástól vezérelten, hogy a megye működjön közre az önkormányzatok közötti együttműködések generálásában, tevélegesen részt vett a 11 közoktatási ellátási körzet létrehozásában. *A társulások formájában megszervezett körzetekhez a települések 90%-a csatlakozott, de amelyek nem a közoktatási intézmények közös fenntartását kapták feladatuk, hanem a közoktatás-irányításban a szakmai követelmények egységes érvényesítése szervezeti és személyi feltételeinek biztosítását.* Figyelemre méltó, hogy a statisztikai kistérségek központjaira mint székhelyekre ráépülő hálózati egységek mindegyike alkalmaz közoktatási szakreferenst, működtet körzeti pedagógiai szakszolgálati intézményt és logopédiai ellátást. Megszerveződtek bennük a pedagógiai szakmai közösségek és kiépülőben van a közoktatási információs rendszer, melynek szolgáltatásaihoz a tervek szerint minden iskola helyben fog hozzájutni. A rendszer léptékénél fogva magára tudja vállalni a körzeti feladatokat ellátó speciális szakemberek képzését is, akik a fenntartó önkormányzatok és más fenntartók irányító tevékenységét, valamint az intézmények és pedagógusaik munkáját egyaránt segítik. A megye pedig a közoktatási közalapítványnak javaslatot tett a fejlesztési terv mindezen célkitűzései megvalósításának támogatására. A közoktatási feladatok szakszerű és a korábbiakhoz képest teljesebb körű ellátása a koordinált tervezésnek köszönhető, amelynek során minden érdekelt szereplővel – egy hosszadalmas egyeztetési eljárás eredményeként – a megyének konszenzusra kellett jutnia.

Tehát ebben az esetben is megállapítható a kettős körzetrendszer létrejötte, melynek elemei azonban a közoktatási feladatok teljesítése tekintetében egymással pusztán munkamegosztásban állnak, szervezetenként teljes mértékben elkülönülnek. A megyében az

iskolafenntartó társulások kiépültsége korántsem teljes, mert az önkormányzatok együttműködését rendszerint szubjektív vagy gazdasági természetű tényezők nehezítik. Megvan azonban a remény arra, hogy a közoktatási körzetek munkatársai – akik mellesleg ugyanazokat az önkormányzatokat képviselik, mint amelyek az intézményeket társulásban működtetik –, alkotó módon, a szakmai érvek bázisán segíteni tudják az érdekellentétek feloldását.

Visszatérve az ügyi szakfeladatok központi támogatásának lehetőségeit feltáró kutatásra, az azzal a hipotézissel indult, hogy a kiválasztott feladatcsoport a városokra telepített körzetrendszerben szervezhető meg racionálisan és hatékonyan. Ennek következtében a városok fogadókészségének vizsgálata a középpontba helyeződött. Budapest kivételével a 217 magyar város vezetésének postai úton kérdőívet küldtünk ki abból a célból, hogy tájékozódjunk, miként viszonyulnának a városra és vonzáskörzetére építendő üzemeltetési és igazgatási társulásokhoz. A kérdőív szabadon megválaszolható volt, így 59 válaszadót regisztrálhattunk, ami 27%-os reprezentativitást biztosított. A feltett kérdések firtatni igyekeztek mind a fogadókészséget, mind pedig a fogadóképességet. A képesség tekintetében problémaként merült fel, hogy az ösztönzés tárgyává tenni kívánt ügyi szakfeladatok a városok többségében a költségvetési tervezés során, illetőleg az ellátó szervezet vagy belső szervezeti egység szintjén önállóan általában nem jelennek meg. Ebben a vonatkozásban városi önkormányzataink többségénél sem beszélhetünk tervszerűen végzett útgazdálkodásról. Ugyanakkor arra a következtetésre kellett jutnunk, hogy a kiemelt szakfeladatokat általában megfelelő szakirányú végzettségű dolgozókkal látják el a válaszadó városokban. A meglévő szakemberek kapacitásai maximálisan kihasználtak, tehát az új társulások kiépítését rájuk nem lehet alapozni, ami objektív nehézségként fogható fel. A városok méretüknél és úthálózatuk nagyságrendjénél fogva önállóan képesek eleget tenni kötelezettségeiknek, a szervezeti méret lehetőséget ad hatékony munkára. Ráadásul a városi közlekedés hordoz olyan specializációkat, melyek elve bonyolulttá tehetik a város és a községek feladatainak egymáshoz illesztését. Minél nagyobb a nagyságrendi különbség város és környéke települései között, annál nagyobb az áthidalandó diszkrépancia.

A fogadókészség vizsgálata mindenekelőtt a városoknak a társulásokkal kapcsolatos attitűdjét, szubjektív viszonyulását igyekezett megragadni. A kérdőívekből érzékelnünk kellett, hogy a befogadás készsége hiányzott, mivel a válaszok 80%-a a létszámfejlesztést és tárgyeszköz-bővítést egyidejűleg jelölte meg a gesztor szerep esetleges elvállalásának esetére. Erre anélkül került sor, hogy a válaszadó tisztában lett volna a feladat pontos nagyságrendjével, a kezelendő úthosszal. Végül arra kértük az önkormányzato-

kat, hogy jelöljék meg a vonzáskörzeti társulás létesítésének feltételeit. Az adatokból kitűnt, hogy a városoknak legkevesebb bizalmuk egy támogatási rendszer kiépítése iránt lenne (17%). A feladatok körzeti ellátását kétszer annyi város látná biztosítottnak a konkrét személyi és tárgyi feltételek megteremtése által (35,6%), míg ehhez közelítő azoknak a véleményeknek az aránya, melyek a költségeknek feladathoz rendelését kívánnák meg (28,8%). Összefoglalóan arra a következtetésre jutottunk, hogy a város és vonzáskörzete együttműködésén alapuló útüzemeltetés esetén a szaktárcának, új, tehát a városok meglévő adottságaitól többé-kevésbé független szervezetek kialakításával kellene számolnia a támogatási rendszer vonatkozásában.

A kép teljességéhez hozzátartozik, hogy az adatfelvételt nem sokkal megelőzően érték át a megkeresett városok az építéshatósági körzetek adminisztratív kijelölését. A szóbeli interjúkészítés, mint kiegészítő módszer derített fényt arra, hogy a felülről kialakított körzetek sem a városokban, sem a községekben nem váltottak ki pozitív visszhangot. A községektől egyértelműen messzebb kerültek a műszaki szakemberek, akik korábban legalább körjegyzőségi szinten rendelkezésre álltak szakértelmükkel, bármely műszaki tartalmú kérdésről volt szó. A megfosztottság érzése társult az építéshatósági körzetközpont városok iránt táplált bizalmatlansággal, mivel a központi támogatás közvetlenül az ő költségvetésüket gyarapítja. A városok viszont sérelmezték az újabb és újabb körzeti feladatok és hatáskörök hozzájuk telepítését, mondván ők nem gazdái a községeknek. A feladatok ellátásával előálló költségnövekedésnek ellenben csak egyik hányadát látták fedezettnek a központi költségvetésből.

Az empiria tehát arra derített fényt, hogy a társulások terén az együttműködési kultúra fejlődésében még meglehetősen vegyes a kép. Számba vehetők pozitív példák, ahol is városi vonzáskörzetre vagy megyényi területre létrejött társulások a szervezeti és szakmai racionalitás szolgálatába állították együttműködésüket, általános értelemben azonban ezeknek az értékeknek még híján vagyunk. Tehát nem szükségszerű, hogy az önkormányzati társulások elaprózott és ésszerűtlen szervezeti struktúrában jelenjenek meg.

7.2.5. A társulások állami ösztönzésének konkrétumai

A társulások állami ösztönzésének fogalomkörében 1995-től kezdődően – évről-évre változó feltételrendszer közepette – beépül a központi költségvetésbe a közoktatási célú intézményfenntartó társulások támogatása. Kezdetben úgy tűnt, hogy a kiegészítő támogatások célja a magasabb oktatási színvonalra képes, a szakmai követelményeket többnyire teljesíteni tudó nagyobb oktatási intézmények dotációja, amelyek ráadásul takaré-

kosabban tarthatók fenn, mint az aprócska iskolák. Ennek ára nyilvánvalóan a kistelepülések összefogása társulásokba, illetőleg a néhány osztályos osztatlan tanrendben tanító és technikai adottságaikban is a kor követelményeitől messze elmaradó intézmények megszüntetése lett volna. 1999-ben aztán az új kormányzat módosította a közoktatástámogatási-koncepciót, s a támogatotti kategóriába kerültek az óvodát, alsó tagozatos általános iskolát önállóan fenntartó önkormányzatok, vagyis azok kis intézményei.

Jól ismert kutatási terepünkre, Baranya megyére vonatkozólag kíséreljük meg a közoktatási feladatok ellátására alapított intézményfenntartó társulások kiegészítő állami támogatásának térképét felrajzolni. A 2000. költségvetési év finanszírozási látletének elkészítésénél kiindulópontunk a társulás jogcímén a baranyai önkormányzatok által igénybevett hozzájárulások áttekintése a Baranya Megyei TÁH településsoros adatszolgáltatása alapján. Első benyomásunk az lehet, bármennyire is bonyolult a támogatás rendszere, a községi önkormányzatok tisztában vannak forrásszerzési lehetőségeikkel és azokat kihasználják. A városok esetében árnyaltabb a kép, amire később visszatérünk.

Intézményfenntartó társulás óvodájába, iskolájába járó gyermekek, illetve tanulók ellátása jogán 71 önkormányzat összesen 280 820 ezer forint kiegészítő hozzájárulásban részesült 2000-ben. Ez a szám nem azonos a társulások számával, mivel több olyan közös szervezetet tartanak fenn önkormányzataink, amelyekben egyidejűleg működtetik a körzet központi és teljes alapfokú oktatási vertikumú iskoláját, esetleg óvodáját, de integrálják a társulásban résztvevő egy vagy több kisebb településnek 1–4 osztályos iskoláját, valamint óvodáját is. Amennyiben az utóbbiakat kiszűrjük, 65 kedvezményezett oktatási-nevelési intézményt fenntartó társulással számolhatunk Baranyában. Tehát valamennyi önkormányzatra vetítve ez az adat átlagosan 4,6 települést jelent társulásonként.

Az adatbázis és Baranya megye statisztikai évkönyve (1999) tanúsága szerint a megyében számos olyan kisiskola működik, melyeknek tanulólétszáma 10 és 40 gyermek közé esik. Ezek életképessége elsősorban nem gazdaságossági oldalról, hanem az ott tanított gyermekek esélyegyenlősége szemszögéből kérdőjelezhető meg. Az aktuális oktatáspolitiká 2000-ben abba az irányba fordult, hogy kiemelten segíti e törpeintézmények életben maradását. Egy évvel korábban még két támogatási címet fogalmazott meg a törvényhozó a település nagyságrendjére tekintettel, a 3000 főnél kisebb, valamint a 3000 és 3500 fő közötti népességszámú településen óvodába, általános iskolába járó gyermekek, tanulók ellátását. *2000-ben megjelent a 1100 fő alatti népességű településen óvodába, általános iskolába járó gyermekek taníttatásának dotációja.* A társulás létét a

törvény csak a felső tagozat működtetése tekintetében kívánja meg, feltéve ha van ilyen a kisközségben. Vagyis az alsó tagozat vonatkozásában a prioritás a saját intézmény fenntartása.

A kiegészítő hozzájárulások népességnagyság kategóriák szerinti folyósításának logikája azonban ennél bonyolultabb. Az eszenciáját tömören úgy lehetne megfogalmazni, mit ér egy gyerek, mit ér egy település? A társulásban működtetett ún. körzeti iskolák, óvodák finanszírozásánál is belép a népességtől függő támogatás, noha az arra való jogosultságnak alapesetben nem feltétele a társulás. Az önálló közigazgatási jogállással rendelkező önkormányzat az általa fenntartott óvodába járók, az általános iskolában, valamint a nyolcosztályos gimnázium első négy évfolyamán tanulók, a hatévfolyamos gimnázium első két évfolyamán oktatásban résztvevők után gyermekenként 24 ezer forint, illetőleg 12 ezer forint kiegészítést kap. Az első esetben 3000-nél kevesebb, de 1100 főnél népesebbnek kell lennie, míg a második esetben saját lakosságszámának egy igen szűk sávba, 3000 és 3500 fő közé kell besorolhatónak lennie. (Az utóbbi határ a városok támogatásának lehetséges kizárását sugalmazza nehezen kezelhetőségével.) A támogatás cifrává akkor kezd válni, amikor a mikrokörzet-központ szerepet betöltő önkormányzat társulást hozott létre szomszédaival a közös fenntartású intézményre, esetleg intézményekre. Ebben az esetben ugyanis az egyazon intézményben ellátott gyermekeket diszkriminatív csoportokba kell sorolni a szerint, milyen népességszámú az a település, amely állandó lakhelyüket képezi. Ha 1100 lakos alatti kisközségből járt be a gyermek, akkor érte 46 ezer forint támogatást kapott a társulás, ha 3000 főnél kisebb népességű faluból, akkor ezt a költségvetés 24 ezer forinttal honorálta, míg ha például az intézmény székhelye 3000 és 3500 fő közé esett, akkor a helyi illetőségű tanulók, óvodások után egyenként már csak 12 ezer forint kiegészítő állami támogatás járt. Ezt a kiegészítő mechanizmust egyébiránt a Parlament a 2001. évi állami költségvetésben is helyben hagyta.

Ez a módszer fordítva is működött. Így Baranya megyében akadt példa arra, hogy a megyeszékhely városból néhány kisgyermek a szomszédos 1100 lakos alatti kisközség iskolájába járt. Az önkormányzatnak a tanulólétszámból le kellett vonnia az „idegen” gyerekeket, mivel azok nem jelentettek támogatási alapot. Ennek következtében egyazon intézményen belül különböző nagyságú pénzből tanították a községi és városi lakhelyű tanulókat, ami a kistelepülés önkormányzatát ellenérdekűvé teheti a szomszédos gyermekek fogadásában. E finanszírozási metodikának legfeljebb egy logikus eleme fedezhető fel, mely feltételezi, minél nagyobb a település annál több lehetősége adódik saját bevétel megszerzésére, ami forrását képezheti az alapnormatíva kiegészítésének.

Ez önállóan fenntartott oktatási intézményeknél világosan működni tud, míg társulásban kiegyenlítődnek a viszonyok. Közös intézményfenntartás esetében mai viszonyaink között elképzelhetetlen, hogy a társulásban az egyenlő jogállású partnerek – az egyébként a gesztor szerepét betöltő önkormányzathoz kerülő állami hozzájárulás függvényében – más és más kiegészítést fizessenek be a társulásba.

A gyakorlatban az adott feladatra az állam által globálisan folyósított összeg és a tényleges működési költség különbözetét osztják fel a társult önkormányzatok egymás között, az ellátotti létszámra vetítve. Ez a fajta számítási mód testesíti meg az arányosságot. S a társulások tagjai nagyon ügyelnek arra, hogy senki érdekei ne sérüljenek az együttműködés során. Ezért ha elővesszük a baranyai önkormányzatok által kötött megállapodásokat, azokban többnyire sarkalatos szabályként a következő olvasható: „A társulás működésének, az intézmények közös fenntartásának fedezeteként szolgál a mindenkor hatályos költségvetési törvényben meghatározott normatív állami hozzájárulás, s az egyéb kiegészítő közoktatási hozzájárulások. A társult önkormányzatok az intézmények működéséhez szükséges további költségek fedezetét az igénybevett tanulói illetve gyermeklétszám arányában saját költségvetési rendeleteikben biztosítják, melyet havi bontásban a társulási székhely önkormányzat részére átutalnak.” (Rózsafa–Bánfa–Katádfa önkormányzatok Közoktatási Intézményi Társulási megállapodása). A felújítási és karbantartási munkák tekintetében pedig többnyire az intézményben tulajdonolt hányad válik mérvadóvá a teherelosztásban, mint közös tanácsi múltbeli maradvány.

A közoktatási feladatok kiegészítő állami támogatása tehát rendkívül szövevényes viszonyokat hozott létre a hozzárendelt allokatív funkció következtében. A vázolt helyzetet tovább bonyolítja az a település nagyságához kapcsolódó minden támogatási tételnél megjelenő szabály, ami szerint a hozzájárulás kétszeresére jogosult az a helyi önkormányzat, mely kisebbségi tanítási nyelvű vagy kétnyelvű nemzetiségi kisebbségi nevelést és oktatást folytat az általa fenntartott intézményben. *Ebben a már-már áttekinthetetlen finanszírozási hálóban nem a társulásra, illetve együttműködésre ösztönző elem a meghatározó, hiszen a bejáró gyermekek után és a meghatározott népességcsoportba sorolható önkormányzat címén járó támogatás annak hiányában is alanyi jogon átutalásra kerül.* A társulás jogcímén gyermekenként 2000-ben felvehető 20 ezer forint, ami a 2001. évi költségvetésben nominálisan változatlan összegben szerepel, markánsan nem képes az önkormányzatokat a társulás útjára terelni. Az ösztönző hatás, ha egyáltalán lemérhető az öt csatornán át érkező különféle szempontú kiegészítő támogatások (16. táblázat) összefonódottságán keresztül, legfeljebb az aprófalvas térségekben mér-

hető, ahol a pótlólagos forrásoknál talán nagyobb az egyéb kényszerítő körülmények (keves számú gyermek, pedagógushiány stb.) együttműködésre serkentő ereje.

16. táblázat

Baranya megyében az önkormányzatok által népességszám függvényében és társulás jogcímén igénybevett kiegészítő állami hozzájárulások, 2000

Jogcím	Összeg (ezer forint)	Önkormányzatok száma
1100 főnél kisebb lakosságszámú település jogán	462 806	120 (ebből kétszeres támogatásra jogosult 42)
3000 főnél kisebb település jogán	325 392	79 (ebből kétszeres támogatásra jogosult 25)
3000 és 3500 fő közötti lakosságszámú település jogán	22 152	3
Bejáró gyermekek, tanulók ellátásának támogatása	126 210	104
Intézményfenntartó társulás óvodájába, általános iskolájába járók ellátása	280 820	71
Összesen	1 217 380	202 (1–3 sorok)

Forrás: Baranya Megyei TÁH.

A 2001. évi költségvetési törvénybe az ismertetett szabályok kevés eltéréssel és a támogatási arányok fenntartásával ismét beépültek, tehát a tisztán látás a finanszírozási folyamatokban továbbra sem garantált. A kiegészítő hozzájárulások területpolitikai differenciáló szerepe fennmaradt, hiszen az intézményfenntartó társulások, továbbá a bejáró gyermekek és tanulók jogcímén kifizetésre kerülő külön támogatások tekintetében a jogosultak köréből a törvény kifejezetten kiveszi a városi önkormányzat által fenntartott intézményekbe beíratott városi tanulókat. Tehát ez a rendelkezés a spillover hatásra adott válaszként értelmezhető. A városnak az oktatási alapszabályból kell, megoldania közoktatási feladatait, amit vagy van módja kiegészíteni vagy nincs. Való igaz, hogy a városi jogállású település javára az adóerőképeség-mérésen alapuló támogatás egy lakosra vetítve durván 18,6%-kal magasabb összeget ismer el 2001-ben, mint a községek esetében. Ez a különbség azonban aligha fedezi a térségi szerepkörök teljesítéséhez szükséges kiegészítő kiadásokat, amelyek az állami finanszírozással nem lefedettek. A kiegészítő támogatások viszont éppen az egyik legmarkánsabb önkormányzati feladatterületen fordított logika alapján működnek, a kistérségeket preferálják.

Az alábbiakban településcsoportokat, illetve társulásokat választunk ki a finanszírozási mechanizmus gyakorlati működésének modellezésére, ami kézzelfoghatóbbá teszi a száraz paragrafusokba foglaltakat. Az értékelésben segít az az információ, hogy a 2000-

es költségvetésben az óvodai alapszabvány 100 ezer Ft/gyermek, az iskolai alapszabvány 104 ezer Ft/tanuló volt.

Természetesen nehezen lehetne vitatni, hogy egy három, egyenként 1100 lakos alatti kisközségből álló, közoktatási feladatok ellátására szerveződött társulásnak tagjain keresztül nincs módja kiegészítő bevételekre szert tennie. Nevezetesen a már meghivatkozott *Rózsafa, Bánfa és Katádfa* településhármas által közösen működtetett alsó tagozatos általános iskoláról és óvodáról van szó, melyeknek együttes gyermeklétszáma nem éri el a 60 főt. A tavalyi költségvetési évben három jogcímen jutottak kiegészítő hozzájáruláshoz: a bejáró gyermekek, az intézményfenntartó társulás működtetése, valamint az 1100 főnél kisebb települések jogán, ami összesen 3810 ezer forint plusz bevételt eredményezett számukra. Ez az összeg egy tanulóra, illetve óvodásra vetítve 69 ezer forint kiegészítést hozott, ami az alapszabványhoz képest az óvoda esetében 69%-os, az iskola esetében 66%-os forrásnövekedésben csapódott le.

Az eggyel nagyobb településkategóriába átlépve *Újpetre* község szolgálhat például, mely maga 1100 és 3000 közé eső lakosságszámmal rendelkezik, míg az iskola és óvoda fenntartására társult öt további község mindegyike a leginkább kedvezményezett 1100 lakos alatti csoportba tartozik. Ennek következtében a 2000. évben a négy jogcímen felvett kiegészítő hozzájárulás együttes összege 13 826 ezer forintba rúgott, ami gyermekenként 53 ezer forint többletbevételt jelentett a társulásnak. Ha ehhez még hozzászámítjuk a kisebbségi nyelvoktatás címen folyósított kétszeres támogatást, 6 336 ezer forintot, akkor mindent egybevetve az alapfokú oktatásra és nevelésre a településcsoportnak gyermekenként 81 900 forinttal, vagyis körülbelül 80%-kal több pénz állt rendelkezésére, mint a kedvezményekből kirekesztett városi településeknek.

Bóly város székhellyel megalakított iskolafenntartó társuláson modellezhető a térségi szerepkört teljesítő székhely diszkriminációjának esete. A város két 1100 lakosnál kisebb faluval társult, amelyekből bejáró gyermekek után támogatásban részesült éppúgy mint a társulás létének köszönhetően. A kiegészítő hozzájárulások mindösszesen 5712 ezer forinttal gyarapították a költségvetést. Ez a közösen működtetett iskola egy tanulójánál 12 ezer forint pótlólagos forrást képezett. A társulás székhelye a helyi illetőségű gyermekek után nem volt jogosult támogatásra, mivel lakosságszáma meghaladja a 3500 főt. A társulás egyik tagja, *Szajk* kisközség, mint 1100 fő alatti település az általános iskolája alsó tagozatát és egy óvodát önállóan tart fenn, amire a törvény lehetőséget biztosít és maximális dotációval honorálja azt. A másik azonos nagyságrendű társult önkormányzatnak saját óvodája van. Amennyiben a nemzetiségi nyelvoktatás után járó kétszeres támogatást figyelmen kívül hagyjuk, akkor a kistépüléseken a kiegészítő

hozzájárulás óvodásonként 48 ezer, illetve 46 ezer forint extra bevételt, a kisiskolások után pedig 41 ezer forintot tesz ki. Az 1100 fő alatti településeknek járó kétszeres támogatásra is tekintettel 96 ezer, 92 ezer, illetve 83 ezer forint/fő összegeket kapunk. E három utóbbi intézmény a társulás keretein kívül létezik.

Az előbbi példát más megvilágításba helyezi a Sásd város és környékének öt önkormányzata által aláírt intézményfenntartó társulási megállapodás. Az öt aprófalu egyike sem birtokol saját oktatási vagy nevelési intézményt, róluk minden tekintetben a közösen fenntartott városi intézmények gondoskodnak. A körzetközpont nagyságrendje miatt kiesik a támogatotti kategóriából. A társult települések után a társuláshoz befolyó kiegészítő hozzájárulások együttesen, tehát a kisebbségi oktatás után járó kétszeres támogatást mellőzve, mintegy 17 millió forint bevételt, gyermekenként 29 ezer forint plusz támogatást érnek. Így egyik következtetésünk az lehet, hogy *intézmény nélküli kicsi önkormányzatoknak hátrányos a vonzáskörzet-központtal társulniuk, különösen ha annak lakosság száma 3000 vagy 3500 fő fölötti, hiszen az őket megillető állami dotáció a nagy intézmény büdzséjében erősen devalválódik, s a hiányt saját ellátottaik arányában a társulás székhelye vissza fogja osztani rájuk*. A jelenlegi finanszírozási módszer ellenérdekeltté teszi a városkörnyéki és nagyközség-környéki önkormányzatokat a társulás létesítésében, s egyáltalán a közös intézményfenntartásban.

Sellye rövid városi múltra tekint vissza, de a 2000. évben lakosság száma alapján jogosult volt kiegészítő állami hozzájárulásra a 3000 és 3500 lakos közötti településcsoportban, holott alig háromszáz lakossal számlál kevesebbet az ugyancsak térségközpont Sásdnál. Hasonlóképpen Sásdhoz Sellye is a városkörnyék hat 1100 lakos alatti aprófalujával társult az alapfokú oktatásra. Ennek köszönhetően a tavalyi évben a közös intézményfenntartásra mintegy 23 millió forint kiegészítő támogatáshoz jutott négy különböző csatornán keresztül. Ez az összeg gyermekenként 42,5 ezer forint bevételi többletet eredményezett, amit a kisebbségi nyelvoktatás címén kiutalt dotáció 46 ezer forint fölé emelt. A két térség, a sásdi és a sellyei között mindössze annyi a különbség, hogy a két gesztor szerepkörű város, noha nagyságrendjében azonos, a finanszírozás szempontjából egyikük a kedvezményezett kategóriába beleesik, másikuk nem. Tehát míg Sásd saját tanulói és óvodásai után nem kapott támogatáskiegyeztetést, addig Sellye a városi lakos gyermekek ellátására 6 millió forint forrásban részesült. Az egyik társulásban 29 ezer forint, míg a másikban hasonló konstelláció mellett 42 ezer forint többlettel lehetett gazdálkodni egy ellátottra vetítve. Ebből is látszik milyen érzékeny kérdés a finanszírozási határvonalak kijelölése. A mechanizmus viszont nem vizsgálja a rászorultságot, sem az adóerő-képességet.

Az elvégzett kalkulációk alapján kirajzolódni látszik, hogy az alapfokú nevelési és oktatási intézmények tekintetében a kistelepüléseknél az állami finanszírozás legalább 50–60%-kal magasabb költséget ismer el az alapnormatívához mérten. Az *intézményfenntartó társulás székhelyének nagyságrendi növekedésével az egész körzet gazdasági kondíciói romlanak, és feltehetőleg az önkormányzatok részéről pótlólagos támogatást igényelnek az intézmények*. Tegyük fel például, hogy egy Bóly méretű város gesztorszerépével működő társulásnak ellátottanként ugyanakkora a finanszírozási igénye, mint az alacsonyabb településkategóriába eső önkormányzatoknak. Ha tanulónként, óvodásonként 150–155 ezer forintot szeretne elkölteni, akkor a társulás tagjainak mélyen a zsebükbe kellene nyúlniuk, mivel saját bevételeikből több mint 17 millió forint kiegészítést kellene e célra előteremteniük. Sásd körzetében az állami alaptámogatás 50%-kal történő megemeléséhez 12 millió 800 ezer forint többletbevételre lenne szükség a kiegészítő hozzájárulások figyelembevétele mellett.

Ha figyelmünket kifejezetten az intézményfenntartó társulás címén igénybevett kiegészítő forrásokra irányítjuk kiderül, hogy ezek nagyságrendjüket tekintve átlagosan 15–20%-kal emelték meg az önkormányzatoknak 2000-ben óvodai nevelés, illetve általános iskolai oktatás céljára megítélt normatívát. Tehát ez az összeg képezte a kistelepüléseknek, illetve társulásaiknak járó pótlólagos források kisebbik hányadát. Ha pedig egy pillantást vetünk a különböző régiókban elhelyezkedő megyék településszerkezetére (17. táblázat), akkor jól látszik, hogy a Tiszántúl nagyfalvas megyéiről is elmondható, hogy a települések meghatározó hányada (60–70%-a) jogosult nagyságánál fogva kiegészítő állami hozzájárulásra közoktatási feladatai ellátásához. Mivel ebben az országrészben lanyhább az együttműködési hajlandóság, az önálló intézményfenntartás miatt a településkör automatikusan elesik a fentebb megjelölt, normatívához mért 15–20%-os többlettámogatástól. A dunántúliakhoz és az észak-magyarországiakhoz képest átlagosan nagyobb a községek egymáshoz mért földrajzi távolsága, ami ugyancsak ritkán vezet a közös intézményfenntartáshoz. Amikor azonban az önállóságra törekvő ugyanezen községek ÖNHIKI-re vonatkozó igényeit áttekintjük (15. táblázat), láthatjuk, hogy az adott megye településállományának magasabb hányada folyamodott érte, szemben a kistelepülésekkel tűzdelt vidékekkel. Több tényező arra utal, hogy önmagában a nagyobb méret nem adhat felmentést az integrálódás alól.

A térségi szerepkörök és az önkormányzati társulások finanszírozásának meglehetősen tág horizontú elemzése egyértelművé teszi számunkra, hogy az önkormányzatok egész finanszírozását strukturálisan felülvizsgálat alá kellene vonni, ugyanis a társulások állami ösztönzésének kérdéskörét nem lehet az egészből kiragadva kezelni. Az ál-

lam tehát hiábavalóan törekszik a finanszírozás területpolitikai funkciójának érvényesítésére, ha az elbukik az önkormányzatok egalitárius szemléletén. Önkormányzataink érzéketlenek a közöttük fennálló adóerő-képességbeli különbségekre, aminek figyelembevételére a jogalkotó nem szorítja rá őket.

17. táblázat

A települések részesedése a települések népességnagyság szerinti kategóriáiból régióként kiválasztott egy-egy megye példáján

Megye megnevezése	Összes település (db)	1100 lakos alatti települések aránya (%)	1100–2999 közötti lakosságszámúak (%)	3000–3500 közötti lakosságszámúak (%)
Baranya	301	86,4	10,0	0,66
Vas	216	88,0	6,0	0,93
Komárom-Esztergom	74	35,1	47,3	2,7
Nógrád	127	59,8	33,9	0,0
Hajdú-Bihar	82	24,4	41,5	3,7
Békés	75	18,7	36,0	4,0

Forrás: Magyar Köztársaság Helyiségnévkönyve, 1999. alapján a szerző számítása.

Az együttműködésre ösztönzés érdekében a mainál egyértelműbb, egyszerűbb és világosabb támogatási viszonyokat kellene teremteni, míg a városok vonatkozásában halaszthatatlan a térségi szerepkörök gyakorlásának megfelelő elismerése. Sajnos hosszú távon nem tartható, hogy az állam, amit a városi jogállású településeknek egyik kezével ad, azt számtalan más csatornán át a másik kezével visszaveszi. Továbbá a központi költségvetés orientáló hatása akkor lehet hatékony és eredményes, ha a forrásokat a központi szervek szoros ellenőrzés alatt tartják. Jelenleg ettől a kíváncsólomtól igen messze állunk.

A jelenlegi, a rendszerváltás óta tartó politikai irányvonal időnként a városellenesség látszatát kelti. Az önkormányzatiság korábbi éveiben sokan érveltek akként, hogy bár a kistelepülések (az ezer fő alatti népességűek) sokan vannak, mégsem részesednek a költségvetési forrásokból a népességarányosan rájuk eső résznél nagyobb arányban, ráadásul alig néhány esetben indult ellenük csödeljárás (*Horváth M. T.* 1998, 195. o.). Az idő sajnos meghaladta e megközelítéseket, mert a 2000. évi statisztikák már mást sejtetnek. A helyi önkormányzatok központi költségvetésből származó 2000. évi forrásai közül érdemes kiemelni az iskolai oktatás címszót, mint az önkormányzat háztartásának az egészségügy melletti legnagyobb volumenű tételét. Mert döbbenetes, de igaz, minél nagyobb egy település az oktatás annál nagyobb koloncként lóg az önkormányzat nyakában. Egy nagyváros esetében – az egyik legfrissebb kutatás eredményei szerint

(Bretter, Z. 2001, 232. o.) – a város büdzsáját az oktatási intézmények kiadásai határozzák meg. Az önkormányzati költségvetés éppen az oktatás miatt kényszerpályán mozog. Kis túlzással azt mondhatnánk, az önkormányzat létértelme az iskola. Ehhez képest az adott megye (Baranya) községi és városi jogállású települései más-más arányban részesedtek az állami normatívából és a kiegészítő támogatásokból. Az iskolai oktatás értelemszerűen nem tartalmazza a szakképzés kiadásait, de községek esetében az alapfokú iskoláztatás, városok esetében az alap- és középfokú iskoláztatás központi támogatását összegzi. E disztinkció ellenére meglepőek az adatok, hiszen a megye lakosságából községben élt 153 564 fő, míg városban, a megyeszékhely nélkül 90 242 fő. A végeredmény szerint egy községi lakos csak alapfokú oktatásra 16,4%-kal több állami forrásban részesült, mint egy városi lakos alap- és általános középfokú oktatásra együttevén. Ez azonban egy durva adat, mivel a számításban nem tudjuk kiküszöbölni a spillover hatást. Ugyanis, ha ismernénk a városi oktatási intézményeket igénybevevő idegen fogyasztók létszámát, akkor egy finomított mutató még rosszabb egy főre eső támogatást reprezentálna.

18. táblázat

A helyi önkormányzatok központi költségvetési forrásból iskolai oktatásra folyósított támogatásai Baranya megyében, 2000

	Lakosságszám (fő)	Normatív támogatás (millió Ft)	Kiegészítő hozzá- járulás közoktatási feladatokhoz	Egy lakosra jutó összes támogatás (Ft)
Község	153 564	1324	1 610	25 590
Város	90 242	1475	410	24 431

Forrás: Baranya megye Statisztikai Évkönyve 1999. KSH Baranya Megyei Igazgatóság, Pécs. 283. o.

8. AZ ÖNKORMÁNYZATI TÁRSULÁSOK SZABÁLYOZÁSÁNAK PERSPEKTÍVÁI

8.1. Az önkormányzatok együttműködését kísérő reformfolyamat főbb állomásai és tanulságai

A magyar közigazgatás története mélyreható vizsgálat után gyakorlatilag permanens reformfolyamatként is értelmezhető. *A gazdaságosság elvének közigazgatásbeli érvényesülése már a polgári időszak jogtudósait foglalkoztatta.* Noha sokan előszeretettel a magyar önkormányzatiság elveszett mintaképének tekintik a két világháború közötti időszakot, érdemes tiszta vizet önteni a pohárba. Ugyanis bármennyire idealizáljuk is a valóságot, Magyarországon komoly területi önkormányzatról soha nem lehetett beszélni, mivel a hatáskörök megosztása merőben problematikus volt az alsóbb és felsőbb hatóságok viszonyában. Ez annyit jelentett, miként azt *Weis István* (1923, 371. o.) megfogalmazta „Az önkormányzati önállóság üres szó, akkor amikor a községnek minden fontosabb akaratnyilvánítása a vármegyei törvényhatóság jóváhagyását igényli, a törvényhatóság pedig meg sem mozdulhat a nehézkes és lassú miniszteri hozzájárulás nélkül.” E hihetetlen mértékű központosítást az államnak az önkormányzattal szembeni bizalmatlansága táplálta, mely végeredményében mérhetetlen pazarlásban, a munkaerő és pénz elfecsérlésében, s a gazdasági élet fejlődésére gyakorolt hátráltató hatásában öltött testet. Szinte minden ügyet igyekeztek felszippantani a központi szervek. Az állam a finanszírozás tekintetében magukra hagyta az önkormányzatokat, amiért számos példa volt arra, hogy törvényhatósági jogú város kérte községgé visszaminősítését, mivel a rárótt feladatokat költségvetési fedezet híján teljesíteni nem tudta. Miután a vármegye sem tűrte, hogy a nagyközség, a körjegyzőség vagy a rendezett tanácsú város önállóan, gyorsan és olcsón intézze ügyeit és megkövetelte a jóváhagyásra felterjesztést, sőt jogot formált arra, hogy bárki kezdeményezésére az illető község vagy város helyett döntsön, szükségképpen megfogalmazódtak a szétponosításra vonatkozó reformtörekvések. Az államosítás mértékének ugyanis van egy tűréshatára, amit nem volt célszerű túllépni, mivel az már ellentétes lenne a modern polgári államiság eszméjével és a polgári közigazgatás felépítésének filozófiájával (*Szabó G. 1992a*).

A magyar közigazgatásnak csaknem minden ága betegeskedett, amikor a *Magyary Zoltán* fémjelezte iskola nagyjai kidolgozták a közigazgatás racionalizálására vonatkozó

átfogó tervezetet. *Kiemelt területként kezelték a közigazgatás költségei és a szervezet összefüggéseinek kérdéskörét.* Ismerték a kor haladó üzemgazdasági eredményesség-vizsgálattal foglalkozó műveit (Taylor, Ford, Hoover, Fayol), azonban felismerték azt is, hogy azok nem alkalmazhatók minden további nélkül a közigazgatás területén. A közigazgatás költségei és a népesség összefüggéseinek bemutatására konkrét vizsgálatokat végeztek a legkülönbözőbb méretű községeknél. Ebből arra a következtetésre jutottak, hogy a nagyobb szervezetű községben az igazgatási költségek az összes költségnek arányosan kisebb részét teszik ki, mint a kisebbekben. Azon az állásponton voltak, hogy a közigazgatás szervezetének és működésének gazdaságosságáról és eredményességéről akkor beszélhetünk, hogyha a rendelkezésre álló adottságok (közigazgatás alapjai) és lehetőségek (beállítható szervezet és költségek) közepette megfelelő eredményeket tud elérni és ezeknek az elérése nem kerül aránytalan idő-, tőke- és munkaáldozatba (Csuth S.–Gáspár M. 1988. 307. o.)

A racionális és hatékony közigazgatás zálogaként a javaslatok eljutottak a jól képzett képviselői kar megteremtésének igényétől az egész közigazgatás területi beosztásának országos rendezéséig. A tervbe vett nagy volumenű munkában a jegyzőségek és körjegyzőségek a közigazgatás alapsejtjeiként fogalmazódtak meg, amelyek beosztásának zsinórmértéke abban a korszakban is hiányzott. A revízió igénye két irányban mutatkozott meg. Egyrészt léteztek nem nagy számban ún. túlnépes, 5–6000-es lélekszámú, nagy területre kiterjedő körjegyzőségek, amelyeket a közlekedési viszonyok miatt megosztani javasoltak. Másrészt viszont több teendő akadt volna azokkal a jegyzőségekkel, melyek népességszáma nem érte el a minimálisnak tekintett 1500 fős határt. Igen figyelemre méltó, hogy a szakemberek már ebben az időben felállították a *jegyzőségi modellt*. Ennek kritériuma abban állt, hogy a jegyzői iroda zavartalan működtetéséhez legalább két alkalmazottra (jegyző és írnok) volt szükség, akiknek foglalkoztatásához és a jegyzőség költségeinek viseléséhez elengedhetetlen volt a megfelelő adóalap és népesség. Az utóbbi alsó határa 1500 léleknél volt meghúzható (Benisch A. 1940). Ez intő példa modern önkormányzatiságunk számára, mely az ezer főt is nehezen akceptálja a körjegyzőségek felépítésében.

A végrehajtandó járási reform vonatkozásában is élénk vita alakult ki, egyesek a járásokat teljesen fölöslegesnek vélték, mások számukat 25–30%-kal csökkentették volna. Benisch Artúr (1940), aki az utóbbi álláspontra helyezkedett, fontosnak tartotta a járások létét abból a szempontból, hogy székhelyeik az illető vidéknek ne csak adminisztrációs, hanem közlekedési és gazdasági központjai is legyenek, s a falusi lakosság egy helyben történő ügyintézése érdekében a megfelelő állami hatóságokkal is el kívánta

látni őket. Miután a közigazgatási racionalizálásnak elsőrendűen a fundamentális problémákkal kellett törődnie, a városi vonzáskörzet kérdése ennél tovább nem ment.

Hosszú történelmi szünet után 1990-ben az önkormányzati törvény elfogadásával a politikai pártok megkísérelték visszaállítani a magyar közigazgatást a kontinuitás alapjára. A jogi szabályozás azonban némi hiányérzetet kelt, hiszen *körjegyzőségeink vannak, de jegyzőségeink nincsenek*. Furcsa módon az Ötv. 36. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a jegyző vezeti a képviselő-testület hivatalát, majd később a 38. § (2) bekezdésében már polgármesteri hivatalt említ: „A körjegyzőséghez tartozó községekben a polgármesteri hivatal feladatkörét a körjegyzőség látja el.”. Tehát a közigazgatási feladataikat önállóan teljesítő önkormányzatok hivatalának elnevezését csak közvetetten deklarálja a törvény, s ezért kétségeink eloszlatására az indoklásnak kell megerősítenie, hogy *a hivatalos szakapparátus elnevezése polgármesteri hivatal*. Valójában sokkal szerencsésebb és frappánsabb lett volna a jegyzőség kifejezés visszahonosítása.

A rendszerváltást követően hamar kiderült, hogy közigazgatásunk sok gyermekbetegséggel küzd, ezért már az első parlamenti ciklus alatt kormányhatározat született a közigazgatás korszerűsítéséről [1026/1992. (V. 12) Korm. sz. határozat a közigazgatás korszerűsítéséről]. A feladatterven belül az önkormányzati igazgatás továbbfejlesztése tekintetében összesen négy célkitűzés fogalmazódott meg. Ezek közül a harmadik világosan jelezte a szükséges önkormányzati integráció hiányának problémáját, amikor a körjegyzőségeknek, igazgatási társulásoknak és más együttműködési formáknak a finanszírozás rendszerében prioritást kívánt biztosítani. A reform eredményei az Önkormányzati törvény 1994. évi jelentős módosításában öltöttek testet, amely azonban a társulás kérdéskörét meglehetősen egyoldalúsággal tudta csak megragadni. Az idevonatkozó szabályozás arra a kiegészítésre szorítkozott, hogy a társulások költségvetési ösztönzésének lehetőségét beépítette a törvényszövegbe. Ezzel a korrekcióval sok sikert elérni nem lehetett, mivel az intézményes hibák továbbra is fennmaradtak, s az önkormányzatok társulási hajlandósága a megfelelő szervezeti keretek hiányában mit sem javult.

Két év elteltével az új kormány újfent hozzálátott a közigazgatás megreformálásához. Ismételten határozatban rögzítette a továbblépés fő irányait [1100/1996. (X. 2.) Korm. sz. határozat a közigazgatás reformjáról]. A rendszerváltás után először jelent meg állami dokumentumban az önkormányzati rendszer hatékony és költségtakarékos működésének követelménye a kis méretű települések társulásra ösztönzésével összefüggésben. A kormányhatározat az alkotmányozási folyamat vonatkozásában vizsgálni rendelte a körjegyzőség kötelező megalakításának és kivételes esetekben a kötelező társulások elrendelésének lehetőségét. A több önkormányzatot átfogó kistérségi önkéntes

társulások kiemelt ösztönzését anélkül tűzte célul, hogy meghatározta volna annak irányultságát. A sokáig elhanyagolt differenciált hatáskör-telepítés elve ekkor kapott első ízben hangsúlyt. A *közigazgatás reformjának programja* (1996), ami az elfogadott határozat háttéranyagául szolgált, valamint a még azt megelőző szakmai vitaanyag (*Verebélyi I.* 1996) sokkal nagyobb perspektívát csillantott fel az önkormányzati rendszer továbbfejlesztését illetően, ahhoz képest ami ténylegesen megvalósult belőle.

A reformprogram néhány ígérete teljesült, ha helyenként módosult formában is. A kisebb méretű önkormányzatok, körjegyzőségek és a társulási folyamat ösztönzése körében a legfontosabb fegyverténynek az számított, hogy 1997-ben végre sor került – a szakma által régen óhajtott – önálló társulási törvény megalkotására. A törvény minőségi és tartalmi különbségeken alapuló négy társulási típust honosított meg hazánkban. A törvény szövegébe bekerült típusok azonban igencsak távol esnek a reformtervezetben taglalt és főként nyugat-európai mintákat követő lehetőségektől. *Az egyáltalán nem baj, hogy a politika kifejezetten magyar jogintézményeket akart megalkotni, az már inkább, hogy nem sikerült elnevezni őket.* Ebből kifolyólag zavart okoz a gyakorlatban a konkrét társulás típusba sorolása, nem ritkán a típusok jellemzőinek hosszabb körülírása után tudják a hivatalban az adott társulást kategorizálni, ami a társulási megállapodás elővétele vagy a jegyző megkeresése nélkül többnyire nem is megy.

Megvalósult ezen túlmenően a társulások pénzügyi ösztönzése többféle módozatának költségvetési törvénybe építése. Végül hasonlóképpen erőteljessé vált a kistérségi társulások alakulásának és elterjedésének ösztönzése. A programnak köszönhetően a differenciált hatáskör-telepítés folyamata felgyorsult, elsősorban az ott megjelölt formában, vagyis a városok és a nagyobb népességszámú községek javára állapított meg a törvényhozó körzeti jelleggel ellátandó kötelező feladatokat.

Nem sikerült a kötelező körjegyzőség és társulás szándékát keresztülvinni, aminek oka, hogy az előző parlamenti ciklus végén nem jött létre politikai konszenzus az új Alkotmány ügyében. Az elutasított Alkotmány-tervezet a hatósági igazgatási feladatok tekintetében megnyitotta az utat a kötelező társulás törvényi elrendelése előtt, de nem fogadta be a kötelező körjegyzőség fogalmát. Holott az utóbbira az alapszintű közigazgatási egységek életképes méretének kialakítása szempontjából legalább akkora szükség lenne. A társulási törvény – noha megalkotásával tovább késlekedni nem lehetett – néhány kérdést továbbra is nyitva hagyott:

- A városi vonzáskörzetek problematikájával nem vetett számot, vagyis azt a benyomást kelti, hogy az önkormányzati együttműködések intézményesítése terén a minimális koncepciót követte. A közigazgatás korszerűsítésének programjába

még belekerült, hogy a körzeti funkciókat ellátó intézmények esetében a használói érdekeket védeni szükséges. Bár a nem az intézmény székhelyén lakók számára kissé meglepő megoldást ajánlott, a közszolgáltató intézmény vezető testületében képviselőket akart biztosítani a vonzáskörzet településeinek. Ehhez képest a városkörnyékek abszolút módon kimaradtak már nem csak az önkormányzati, hanem a társulási törvényből is. A költségvetési törvény vállalt magára annyit, hogy bármiféle finanszírozási garancia nélkül, évről-évre beépíti a bejáró tanulók kiegészítő támogatását, aminek folyósítása az állami büdzséből allokatív funkcióval történik. Tehát nem feltételez semmilyen kommunikációt, megállapodást, de még bizalmi viszonyt sem város és vonzáskörzete között.

- Nem tette lehetővé egyetlen társulási típus esetében sem a magánjogi jogalanyok részvételét, ami az intézmény funkcionalitását és rugalmasságát nagymértékben fokozni tudta volna (Bércesi F. 1997).
- Nem biztosítja továbbra sem a társulások nyilvánosságát az állampolgárok előtt, és nem gondoskodott ehhez kapcsolódóan a szükséges hiteles nyilvántartási rendszer kiépítéséről.
- A bonyolultabb saját szervezettel rendelkező társulások – mint a társulási tanács-csal valamint a jogi személyiséggel bírók – esetében elment a praxisban gondot okozó probléma mellett, hogy ezen társulási típusoknak komoly adminisztrációs vonzatuk van. *A döntéshozó szerv egy kvázi második képviselő-testületként működik*, ami lényeges többlet munkaterhet ró a kiszolgálására kijelölt jegyzőre vagy körjegyzőre, és bizonyos fokig az apparátusra is. Ráadásul nem ritkán önkormányzatok ugyanazon körére több egycélú társulás működik, s a jegyzőt, körjegyzőt rendszerint az azokkal összefüggő tevékenységéért külön javadalmazás nem illeti meg. Folyamatos gondot okoz a törvényességi ellenőrzést gyakorló szervezeteknek, hogy a társulási tanácsi ülések vonatkozásában a társulásokat jogkövető magatartásra sarkallják.
- Az előző pontot is érinti az a kérdés, hogy a társulások mint szervezetek működtetésének támogatása teljességgel elmaradt a társulások ösztönzésének célrendszerében. Részben ezzel is magyarázható, hogy – amennyiben körjegyzőség nem áll a társulás mögött – a gesztor szerepet vállaló tekintélyesebb önkormányzatokra hárulnak az adminisztratív terhek, melyek igyekeznek az egyszerűbb típus felé terelni az intézményt.
- A jogalkotó nem foglalkozott a társulások hagyományosnak tekinthető csoportosításával, mint egy- és többcélú társulások. Ebből kifolyólag az aprófalvas vidé-

keken a társulásoknak olyan irracionális és áttekinthetetlen szövedéke jött létre, amit sokszor a pótlólagos forráshoz jutás indukált. A kis méretek újratermelődése okán a hatékony és gazdaságos közigazgatás követelményének kielégítése nehezen kérhető számon rajtuk.

- Alapvető társadalmi érdeket sért, hogy az önkormányzatok kilépését valamely társulásból vagy körjegyzőségből semmi nem korlátozza. Az empirikus tapasztalatok azt mutatják, ennek oka az esetek döntő többségében az önkormányzatok vezetői közötti személyes érdekellentétekben keresendők. Az elmúlt egy év folyamán bőven akadt példa Baranyában arra, hogy önkormányzatok néhány hónapon belül több ízben hoztak döntést körjegyzőség megalakításáról vagy meglévőből történő kilépésről, majd egy-két hónap elteltével visszavonták határozatukat a képviselő-testületek. Jogosan azt kellene feltételeznünk, hogy ilyen esetekben a köz, az adott helyi közösség érdekei játszanak perdöntő szerepet a mérlegelés során. A hatályos szabályozásba azonban belefér a lakosság és a közigazgatás érdekeinek maximális semmibevétele, sőt a keletkező érdeksérelem és gyakran felmerülő anyagi kár rendezésére a jog egyáltalán nincs felkészülve. A körülményeket részletesen ismerő közigazgatási hivatal hatáskört e tekintetben nem kapott, amit sürgősen rendezni szükséges. Az államigazgatás mellett a bírósági út úgyszintén el van zárva az érintettek előtt.
- A hivatkozott programtervezet és a szakmai vitaanyag is számolt még a közjogiak mellett a társulások magánjogi formáival, s azokat is a pénzügyi-gazdasági ösztönzés célpontjaivá kívánta tenni. A téma kezelésének ez a szélesebb horizontja a törvényalkotás idejére eltűnt. Ennek ellenére azt kell mondanunk, hogy éppen a közútkezelési feladatokra létrejött önkormányzati együttműködések intézményesítése körében találkozhatunk közhasznú társasággal, ami a feladatszervezés hatékonysága és minősége, valamint a szervezeti típus szempontjából teljes mértékben kielégítette a közigazgatás támasztotta igényeket. Értelemszerűen a közjogi szférán kívüli szervezet igénybevétele több szempontból, például a közös feladatok jellege által korlátozott, amit a szabályozásnak figyelembe kell vennie.
- A társulási törvény kibocsátásával egyidejűleg a Parlament átvezette az Ötv.-én a társulások jövőjét illetően perdöntő módosítást, mely önkormányzati feladatok és hatáskörök címzettjévé, tehát döntési szintté tette őket, a részletes törvény értelmében csak a közös szervezetek két típusát. Ezen a ponton azonban megállt a törvényhozó és a közös feladatellátás felelősségét meghagyta az egyes önkormányzatoknál.

A nem kimerítő módon felsorolt szabályozási fogyatékok rendre abból a problémából születtek, hogy a törvényalkotó nem törekedett másra, mint a társulási rendelkezéseknek minimálisan elégséges módosítására. Vagyis igyekezett gátat szabni minden olyan mélységű változtatásnak, melyek esetleg az önkormányzati rendszer és az állami felügyelet más intézményeit is megrengették volna. A feladat valóban nagy volt, hiszen a magyar közigazgatási tradíciókat nem lehetett segítségül hívni a társulási intézmény rendszerelvű felépítéséhez.

Időközben mind az önkormányzati rendszer szereplői, mind a szakma további kísérleteket tett abba a irányba, hogy város és vonzáskörzetének immáron évszázados múltúvá lett kérdésére komplex választ adjon (Szabó G. 1997, Németh J. 1999, Németh J. 2001). Mind nyilvánvalóbbá válik, hogy a megoldás most sem önmagában képzelhető el, hanem az önkormányzati feladat- és hatásköri rend, valamint az önkormányzati finanszírozás felülvizsgálatával együtt, összekapcsolva a területfejlesztés és területi tervezés intézményeivel. Tagadhatatlanul bizonyos morzsák jutottak a városkörnyékiség híveinek is. Így például a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvényben a várossá nyilvánítás elbírálási szempontjai közé az Országgyűlés beemelte az önkormányzat társulások kapcsolatait, térségi szervező erejét, illetőleg a nagyközség intézményei közül a térséget ellátók jellemzőinek értékelését, különösen az oktatás, kultúra, a tudomány, a kutatás, az innováció, az egészségügyi és szociális ellátás területén. Bár nem ismerjük, hogy a kritériumrendszer végén elhelyezett szempontok milyen súllyal esnek latba a városi cím odaítélésében.

A közigazgatás továbbfejlesztése a harmadik parlamenti ciklusban is programmá vált [1052/1999. (V. 21.) Korm. hat.]. A kormányzat kétéves feladatterve a regionális közigazgatás kialakítása felé való elmozdulást ígéri. Félő azonban, hogy a kizárólagosan az államigazgatási feladatok telepítésére koncentráló koncepció szemlélete mindössze a szűkebb értelemben vett igazgatás szükségleteit tudja figyelembe venni és a közszolgáltatások megszervezésének igénye, valamint a területi tervezés szempontjai kívül rekednek a reformon. Ami a helyi önkormányzati szintet illeti a kormányhatározat csak az elsőfokú *államigazgatási hatósági jogkörök körzetközpontokba, tehát városokhoz telepítésével foglalkozik, tehát azzal, ami a hatályos szabályozás kereteinek feszegetése nélkül lehetséges*. Miután a városi jegyzők a célpontjai a differenciált hatáskör-telepítésnek, az ún. körzetre kiterjedő illetékességnek csak halvány köze van a városi vonzáskörzetek viszonyainak rendezéséhez. Bár el kell ismerni, hogy hosszú idő után a közigazgatás hatékonyságának és szakszerűségének javítása irányába mutat a feladatterv. Hosszú távon viszont a francia és német tapasztalatok arra intenek bennün-

ket, hogy a helyi közigazgatási egységek területi szerkezetének alakítása során törekedni célszerű a területi tervezési és a közigazgatási területi egységek harmonizálására, ugyanis a tervezés minősége függ attól, hogy a közigazgatás milyen mértékben képes akceptálni a területi tervezési igényeket és fordítva. Nagyon fontos kritériummá kellene válnia annak, hogy a területfejlesztési (és tervezési), valamint a közigazgatási egységek lehetőleg fedésbe kerüljenek egymással. Hiszen tagadhatatlan, hogy a mindenkori területi politikának szoros kapcsolata van az állam felépítésével és magával a közigazgatás struktúrájával.

A magyar közigazgatást mind a két megelőző politikai rendszer hagyatéka nyomasztja, amikor a városkörnyékek helyzetét boncolgatja. A Bibó-féle városmegye-konceptió, éppúgy mint a tanácsrendszer városkörnyéki igazgatási modellje város és vonzaskörzetének egybeszervezését az ország területét lefedő módon kívánta megoldani, lehetővé téve a közigazgatás egész struktúrájának ráépítését. Az utóbbi néhány évben pedig a területfejlesztés céljából létrejött, illetőleg a KSH lehatárolta kistérségek szolgálnak hivatkozási alapul a városkörnyékek általános intézményesítéséhez. Álláspontom szerint koránt sincs arról szó, hogy minden városnak és községnek valamely intézményesített városkörnyékhez kellene tartoznia, de sok olyan városunk van, melyek esetében a kölcsönös kapcsolatok intenzitása szükségessé tenné a szolgáltatásszervezés és településtervezés szempontjából az egész térség egységes kezelését. Ugyanakkor a mikrokörzetekben, a kisváros-környékekben a kapcsolatok lefedhetők a társulások meglévő, illetve továbbfejlesztett szervezeteivel. Azt hiszem hiba lenne a városkörnyéki szervezeteket úgy eléképzelni, mint a városi hierarchiában csupa azonos rangú város alkotta hálót, melyek vonzaskörzetei, mint határvonalukkal átfedésmentesen egymás mellé helyezett körök jelennének meg. A városkörnyékeknek a statisztikai kistérségekhez kötése ezt sugallja.

Mint arra a finanszírozási fejezetben kitértünk, a városok egy funkcionális rangsorba illeszkednek, tehát amikor a városkörnyéki problematikával kezdünk foglalkozni, az óhatatlanul összekapcsolódik a városhierarchia vizsgálatával, továbbá a területi tervezéssel, aminek feladata, hogy az összes várost szerepköre, illetve intézményei alapján elhelyezze benne. S a városok köré rajzolható vonzástérük át fogják fedni egymást a felső-, a közép- és az alsó fokú ellátásszervezés tekintetében. Nem véletlen, hogy a statisztikai adatgyűjtés differenciált módon nyilvántartja az agglomerációkat és agglomerálódó térségeket (melyekkel ebben a dolgozatban nincs módunk foglalkozni), az urbanizálódó térségeket és a nagyvárosi településegységeket. A fentebb hivatkozott kutatásokból ismerjük Magyarország középváros-hálózatának tagjait, amelyek térkap-

csolatainak intenzitása már indokolhatja valamilyen egységesebb városkörnyéki szervezet kiépítését. A városkörnyékek intézményesítése tehát differenciált megközelítést igényel. A fejlettebb demokráciák tapasztalatai azt sugallják, hogy ezek az intézmények általában a bottom up elv alapján a legritkábban jönnek létre. Tehát nem spórolható meg a részletes vizsgálat a vonzáskörzetek lehatárolása tekintetében és az a politikai döntés, amely jogszabályi formában fejezi ki az állami akaratot annak érdekében, hogy a szükséges helyeken létrejöjjenek a városkörzeti intézmények. *A KSH megyei igazgatóságainak statisztikai kiadványaiból egyértelműen kiderül, hogy a térkapcsolatok erőssége alapján lehatárolt említett térkategóriák általában nem esnek egybe az adott városközpontokra lehatárolt statisztikai kistérséggel, kisebb-nagyobb eltérések szinte mindenütt fellelhetők.*

Tudomásul kell venni, hogy a városhálózatnak vannak súlyponti elemei, amelyek a magyar önkormányzati rendszer abszolút egyenlősítő felfogásába meglehetősen nehezen férnek bele. Amikor a jogszabály a differenciált hatáskör-telepítésről rendelkezik, mindössze azt mondja, hogy törvény a nagyobb lakosságszámú és teljesítőképességű önkormányzatoknak több kötelező feladat- és hatáskört állapíthat meg. Tehát a helyes jogértelmezés szerint e lehetőség egyaránt vonatkoztatható önkormányzati és nem önkormányzati, tehát hatósági feladatokra. A már kialakult feladatmegosztás közepette csak abban az esetben juthat több feladathoz a nagyobb, például városi település, ha a községi szinten szűkül a kompetencia, ahogy az az építéshatósági és gyámügyi feladatok tekintetében már megtörtént.

8.2. Az értekezés főbb megállapításainak összegzése

1) Akkor amikor számon kérjük modern önkormányzati rendszerünkön a településközi együttműködés intézményesítését, továbbá annak minőségét, számot kell vetnünk a történelmi hagyományok nyújtotta igen gyér eszköztárral. A II. világháború előtti magyar közigazgatás nem ismerte a társulás jogintézményét, helyette rendszerint a községek szövetkezésének fogalmát alkalmazta a különböző közfeladatok szakszerű elvégzése érdekében. Ezen felül legalsó szinten a körzetesített igazgatás elvére építette fel a községi, illetőleg az önkormányzati igazgatás rendszerét.

Sajnálatos módon a községi szövetkezés intézménye a helyi ügyek rendkívül szűk körére terjedt ki, lényegileg szakképzett személyzetnek a közös alkalmazására korlátozódott, aminek jelentőségét nyilvánvalóan nem szabad lebecsülnünk. Ugyanakkor a modern értelemben vett közszolgáltatások közös teljesítése a tanácsrendszer bevezetéséig nem képezte tárgyát a községközi együttműködéseknek. Magyarázatul hivatkoz-

hatunk a magyar polgárosodás jelentős megkésetttségére a nyugat-európai államokhoz képest, ami feltétlenül kifejeződött a kommunális infrastruktúra hiányában, illetőleg elmaradottságában. Egyszerűbben fogalmazva, abban az időben még nem épültek ki Magyarországon olyan intenzitással és minőségben a közszolgáltatások, amelyek indukálhatták volna az együttes feladatmegoldás keresését, továbbá az intézményi keretek kimunkálását, szabályozását. A társulás mint szervezet kérdése fel sem merülhetett.

2) Noha Magyarország a községrendezés megvalósításában közel egy évszázaddal elmaradt a fejlett polgári államok mögött, a településegysítések a XX. század fordulójától kezdődően a rendszerváltásig folyamatosan jelen voltak a közigazgatás optimális területi és méretbeli szerkezete kialakításának eszközei között. Ez eleinte összekapcsolódott a közigazgatás feudális maradványainak felszámolásával, majd az 1930-as évek-től egyértelműen a racionális, szakmailag magas színvonalú és takarékos helyi igazgatás céljával ötvöződött.

3) A tanácsrendszer alatt a településközi kapcsolatok intézményesítésének mostoha sorsa kontinuitást mutatott az előző rendszerrel, mivel a demokratikus centralizmus útját állta annak, hogy a tanácsok valóságos önkormányzatokká váljanak. Az „önkormányzati” integráció jelenléte mindenekelőtt a körzetesített igazgatási struktúrák kiépítésében volt kitapintható, ami a szakszerűség és hatékonyság elvével párosult. A helyi tanács-hálózat összevonása leginkább egyes nyugat-európai polgári államokban végrehajtott területi reformokhoz hasonlítható, miközben bizonyos tekintetben még demokratikusabb jegyeket, illetve kevésbé drasztikus módszereket mutatott fel. A társulás jogintézményét a korabeli jogi normák nem nevesítették, a szakirodalomban társulásnak nevezett tanácsi együttműködések a pártirányítás, továbbá a felsőbb tanácsi szintek által vezényelt, tehát az önkéntességet nélkülöző hatósági feladatellátást kiszolgáló körzetrendszert eredményeztek. Ezen okoknál fogva a társulások intézményi jellemzőit a korabeli közigazgatási rendszer nem tudta kiérlelni, a tanácsok együttműködési megállapodásai hatásaiban az önkormányzati rendszerbe is tovagyrúzó tartalmi és formai hibákban szenvedtek.

4) A városi vonzáskörzetek szocializmusbeli intézményesítése sem tudott maradandó értékeket teremteni a magyar közigazgatás számára. Az elsősorban igazgatási jellegű városkörnyéki rendszert a politikai irányítás hosszú távon a kétszintű igazgatási rendszer megteremtésének oltárán kívánta feláldozni, miközben a városkörnyéki tájegységi érdeket nem ismerte el. A város és a környékbeli községek közötti kapcsolatrendszerben a mellérendeltség és a hierarchia elemei egyaránt megtalálhatók voltak, amit súlyosbított a fejlesztési forrásokért vívott küzdelemben közöttük fennálló versenyhelyzet. Eh-

hez képest a magyar közigazgatás-történeti gondolkodásban a városkörnyékek intézményesítésére vonatkozó koncepcióalkotás messze megelőzte a jogalkotás, illetőleg a hatalom igényeit.

5) Az önkormányzati integrációs formáknak a német jog fejlődéstörténetében elvégzett elemzése a többszintű községi szervezeti formáknak és a társulásoknak színes és hosszú múltra visszatekintő intézményesítését mutatta ki. A fejlett polgári államban szerves fejlődés következménye a kifinomult szabályozás, mely az állam képében megjelenő társadalmi érdeket fölébe helyezi bármely helyi politikai közösség szabadságjogának. Az állami törvényességi felügyelet markáns megnyilvánulása a társulási típusok tekintetében utat mutathat a magyar jogalkotó számára is az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének felügyeletté szélesítése tekintetében.

6) A modern európai alkotmányok szabályozási felfogásainak összehasonlítása arra az eredményre vezetett, miszerint a kötelező társulás a demokratikus államberendezkedés természetes közigazgatási eleme, amely a társulási szabadságot korlátozó olyan intézmény, mely az államszervezet egységéhez és az önkormányzati autonómia megőrzéséhez fűződő érdek közötti összhang egyensúlyát hivatott megteremteni.

7) Az empirikus adatfelvétel birtokában megállapítható, hogy ma Magyarországon a társulási kapcsolatok intenzitása a településhálózati adottságok függvényében alakul. Egy aprófalvas megyét jellemző mintegy négyszeres társulási szervezeti részvétellel szembeállítható a nagyfalvas településstruktúra, melyben elenyésző a társulási részvétel. A rendszer pedig e diszkrepanciát jelenleg nem tudja kezelni, sem az önkormányzati közös hivatalok, a körjegyzőségek jogi szabályozása, sem pedig az önkormányzati együttműködések ösztönző állami támogatások formájában.

8) A területfejlesztés és az önkormányzati rendszer kapcsolódási pontjait illetően kiemelendő az Európai Unió álláspontja az európai tér fejlődési perspektívája vonatkozásában. Az idevonatkozó indikatív dokumentumok a kiegyensúlyozott területi fejlődés bázisán állnak, melyben az EU elismeri, hogy a területi fejlődés tendenciáit mind erőteljesebben befolyásolják a helyi és regionális önkormányzatok. Leglényegesebb célkitűzéseik közé tartozik a többközpontú (policentrikus) és kiegyenlített városhálózat kialakítása, valamint a városok és vidéki térségek közötti partneri kapcsolatok erősítése. Ebből ami Magyarország számára is megfontolandó, hogy újraértékelendő város és vidék partnerségének kérdése. A vidéki városok figyelmet érdemelnek az integrált fejlesztési stratégiák kidolgozása során, továbbá az együttműködés új formái szolgáltatáscserét feltételeznek a város és környéke önkormányzatai között. E kívánalmakkal szem-

ben mind az Ötv., mind a területfejlesztési törvény a városok szerepkörének értelmezésével adós maradt.

9) A településközi együttműködések finanszírozási kérdései felvetik az egész önkormányzati finanszírozás újragondolásának problémáját, mindenekelőtt a térségi szerepkörök gyakorlásának elismerésére kell a jövőben hangsúlyt helyezni. A területpolitikai funkció erőteljesebb érvényesítésére van szükség ahhoz, hogy a városi vonzáskörzetek ellátórendszerei rá tudjanak épülni az önkormányzati együttműködésekre. Ez eredményezné egyrészt a nemzetgazdasági méretekben pazarló párhuzamos intézményfejlesztések kiküszöbölését, valamint azt, hogy a körzetközpont önkormányzatok az egész térség érdekeire figyelemmel alakítsák kommunális politikájukat.

10) Bár a társulások a mellérendelt önkormányzatok közötti másodlagos forráselosztás szerint működnek, mégis feltárható összefüggés az alacsony társulási hajlandóság és a forráshiányossá válás között. S nem bizonyítható, hogy az önkormányzati integráció egyedül az aprófalvas térségek közigazgatási problémáinak orvossága lenne. A társulások állami ösztönzésének céljából évről-évre – változó feltételrendszer közepette – beépülnek a központi költségvetésbe a különféle támogatási elemek. A településsoros adatok elemzése azt a tényt közvetítette számunkra, hogy a nagy horderejű közoktatási feladatok kiegészítő állami támogatása szinte áttekinthetetlen finanszírozási hálót tart fenn a kistépülések javára, amelyben a sokféle jogcímen érkező többletforrásokhoz rendelt célok kioltják egymást. A jelenleg hatályos rendszerben a társulás jogcímén igénybe vehető pótlólagos támogatások nem képeznek domináns tényezőt, az állami hozzájárulások számottevőbb hányada együttműködés hiányában illeti meg továbbra is az önkormányzatokat. A hatékonysági és eredményességi tényezőt lehetetlen számon kérni a rendszeren.

8.3. Szervezetfejlesztési elképzelések az önkormányzati társulások jövőjére tekintettel

Messzemenően osztom *Kenneth Davey*nek (2000, 518. o.) a magyar önkormányzati reformokról európai szemmel alkotott értékítéletét, mely éleslátással tapint rá a legneuralgikusabb pontok egyikére: „Vannak azonban a rendszernek bizonyos vonásai, amelyek megint csak korlátozzák potenciális hatékonyságát. Számos önkormányzat rendkívül kis mérete nem teszi lehetővé szolgáltatásaik gazdaságosságát. Egyben nagyobb mértékben növeli az adminisztratív költségekre szánt bevételeik arányát, mint a direkt szolgáltatásokét. Ez az 5000 fő alatti önkormányzatoknál az összes kiadások több mint 20%-át és az 500 fő alattiaknál több mint 30%-át teszi ki. A *normatív támogatási struk-*

túra éppen a hatékonyság ellen ösztönöz, mivel diszkriminál a kis önkormányzatok javára csupán a lakosság kis létszáma alapján. Ez ellentétben áll azokkal a normatív szabályokkal, amelyek olyan országokban vannak érvényben, mint Nagy-Britannia, Svédország vagy Lengyelország, ahol a ritkán lakott területek a törvény erejénél fogva részesülnek kiegészítő támogatásban, nem pedig a lakosság csekély száma jogosít fel erre. Igaz, a legtöbb ország jogrendje azt is elismeri, hogy a nagyobb városokban a forgalmi dugók, a gazdasági aktivitás, a területi szolgáltatások biztosítása és a szociális szükséglet az önkormányzatok feladatát költségesebbé teszi.”.

Magyarországon nyilvánvalóan nincsenek ún. ritkán lakott térségek, a megyék népsűrűségét tekintve nincsenek számottevő differenciák, különösképpen nem állapítható meg az a településhálózat nagyságrendi szerkezetével összefüggésben. A népsűrűség feltűnően alacsony mértékével éppen az a Somogy megye ugrik ki, mely döntően kisfalvas szerkezetű és igen kimagasló együttműködési hajlandóságról tanúskodott az önkormányzatok körében.

Napjainkban egyre gyakrabban megfogalmazódik a magyar közigazgatás modernizálásának igénye az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk jegyében. Ahhoz, hogy a területi szint eukonformmá válhasson és világosan végrehajtható legyen a hatalmi decentralizáció, ahhoz párhuzamosan a helyi önkormányzati szintet is meg kell erősíteni és alkalmassá tenni a szakszerű és hatékony tevékenységre. A települési önkormányzatok tekintetében a hathatós reformoknak legalább három pilléren kell nyugodniuk a feladat- és hatásköri rend felülvizsgálatán, az önkormányzatok feletti állami felügyelet kiszélesítésén és hatékonyságának javításán, valamint az önkormányzatok finanszírozási elveinek újragondolásán. Az utóbbi különösképpen érinti a térségi funkciók gyakorlását és a társulások ösztönzésének kérdését. E felsorolt területek mindegyike mélyen kapcsolódik az önkormányzatok közötti együttműködések intézményesítéséhez, amivel kapcsolatosan akkor lehetnek a racionalitás és a gazdaságosság követelményét kielégítő elvárásaink, ha a strukturális elveket rendbe tettük. A magyar közigazgatásban alapszinten jelenleg túlburjánzik az irracionalitás és a véletlenszerűségen alapuló működés, ami a felügyelet és szabályozás kaotikus voltával magyarázható. Önkormányzataink olybá tűnnek, mint amelyek egyediségükben működőképesek, de koherens rendszerre összeállni nem tudnak.

Úgy gondolom, a közigazgatás modernizációjának vonatkoztatási pontját a társulások szempontjából is a szolgáltatások elérhetőségének azonos feltételek melletti biztosítása kell, hogy jelentse valamennyi állampolgár számára, ami az életkörülmények hasonló minőségét garantálja a lakóhelytől függetlenül. A változtatások irányait alapve-

tően a fennálló jogszabályi kereteken túlmutatva tekintjük át, mivel azokon belül nincs reális esélye a problémák koncepcionális megközelítésének. Az önkormányzatok tekintetében jó lenne egyszer a mértéket kijelölni és annak irányába terelni a szereplőket.

A módosítások első szintje: A változtatásokat legalul szükséges elkezdeni a legapróbb településeket illetően, ugyanis az egy-két esetleg háromezres lelkes községek vonatkozásában kétségeink merülnek fel, hogy van-e értelme önkormányzatiságról beszélni akár közigazgatási, akár politikai értelemben. Mindössze emlékeztetni szeretnék arra az okfejtésre, miszerint az önkormányzáshoz fűződő érdek csak akkor marad fenn, s akkor beszélhetünk elő demokráciáról, ha van mit vezetni, ha van miről dönteni. Persze a kérdés szakmai oldalról is megközelíthető, ha például abból indulunk ki, hogy az önkormányzat fundamentális fogalmi ismérve a saját bevétellel rendelkezés. Vajon a falvak körében hány tudna megfelelni ennek a kritériumnak?

A csatlakozó község fogalmát *Fürcht Pál* (1993) dolgozta ki, s mint törvényjavaslatot a politika elutasította, noha az folyamatosan időszerű. A koncepció értelmében az Országgyűlés a kormány előterjesztésére csatlakozó községgé nyilvánítaná azt a községet, amely nem tud képviselő-testületet választani, vagy nem képes a kötelező önkormányzati feladatok teljesítésére. Ilyenkor az Országgyűlés kijelölné azt a települést, amelynek részeként a továbbiakban gyakorolhatná az önkormányzati jogokat. Valóban fennáll az a veszély, hogy a kistelepülések egy csoportja elnéptelenedik, hiszen már a kilencvenes évek elején mintegy hetven 100 fő alatti település volt Magyarországnak. Felvetődik azonban a csatlakozó községgel kapcsolatban az *önkormányzati kötelező feladatellátás ellenőrzésének szükségessége*, ami véleményem szerint a reformnak kardinális elemévé kell, hogy váljon. Tarthatatlan, hogy mindössze az Állami Számvevőszék vizsgálatai mutatnak rá a fennálló visszasságokra, mindenfajta jogkövetkezmény nélkül. A közigazgatási hivatalokat feltétlenül fel kellene ruházni a feladatellátás ellenőrzésének és számonkérésének jogosítványával, aminek további feltételei lennének. Ezek közé tartozik elsősorban a *kötelező körjegyzőség és társulás intézményének bevezetése*.

Úgyszintén a törvényes állapot fenntartását támogatná, ha társulás vagy körjegyzőség feloszlata, illetőleg tagjának kilépése esetén a közigazgatási hivatal közbeléphetne, s amennyiben a közérdekkel ellentétesnek ítéli azt, akkor a körjegyzőség kijelölésére, illetőleg a kötelező társulásra vonatkozó szabályok szerint járhatna el, feltéve hogy a társulásban intézett ügyek a kötelező kategóriába tartozóak. Természetesen a kiválni szándékozó önkormányzatnak jogot kell kapnia arra, hogy bizonyíthassa, az addig együttesen ellátott feladatokat a jövőben gazdaságosan és megfelelő szakértelemmel teljesíteni tudja, illetőleg milyen más módon gondoskodik azokról (pl. a gazdasági vagy

a nonprofit szféra bevonásával). A közigazgatási hivatal ellenőrző tevékenységének kiterjedtebbé tétele szempontjából azonban ez csupán egyetlen részterület, a többit már érintettük.

A közeli jövőben nem lesz megkerülhető az új községgé nyilvánításhoz megkívánt minimális lélekszám megemelésének mérlegelése, amit a jövőre nézve – első lépésként – körülbelül az önálló polgármesteri hivatal fenntartani tudó ezer főben lehetne limitálni.

A módosítások második szintje: Felmerül újfent a kötelező körjegyzőség és társulás fogalma (Pfeil E. 1993), amely az Alkotmány módosításának függvényében ugyan, de nem kerülhető meg hosszú távon. Ha nem nyúlunk hozzá az önkormányzati törvényhez, akkor értelemszerűen 1000 lakosban lenne célszerű minimalizálni a körjegyzőség lakosságszámát vagy ennek hiányában alternatívaként legalább négy önkormányzat csatlakozását megszabni. Ezzel az aprófalvas vidékeken felszámolható lenne a meglehetősen gyakori két kisközséges körjegyzőség, amely sem szakmailag, sem a takarékoság jegyében nem javítja a közigazgatás helyzetét. Ezek a pseudo körjegyzőségeink. A körjegyzőség differenciált támogatásának vannak bizonyos furcsaságai, melyek ezt a kategóriát részesíti előnyben, teljesen érdemtelenül. A két kisközséges körjegyzőségek rendszerint közigazgatási szempontból életképes struktúrát rúgtak fel, amikor önállósultak volt tanácsszékhelyüktől. Ha ugyanis áttekintjük az aprófalvas Baranya megye egykori tanácsigazgatási körzeteit, egy sem működött ezer főnél kisebb lakosságszámmra kiterjedően. A tanácsigazgatási körzetek kialakításának folyamata 1977-ben lezárult, amikor a közös tanácsok működése átlagosan 2800 lakosra terjedt ki. A rekonstrukciónak köszönhetően az igazgatási egységek száma 272-ről 80-ra csökkent (Kolta J. 1979). Ebben az értelemben a tanácsrendszerben egy ésszerűen végrehajtott magyar területi reform jegyei ismerhetők fel, amely még bizonyos szempontokból demokratikusabb is volt, mint egyes nyugati polgári államok területszervezési intézkedései.

A körjegyzőségek településszámhoz és népességszámhoz igazított állami dotációja azon a félreértésen alapszik, hogy a körjegyzőség optimális és törvényes mérete az az ezer fős népességszám, amit az Ötv. a körjegyzőséghez elsősorban csatlakozó községek körének lehatárolására állapított meg, nem pedig a közigazgatási körzet méreteként. A kettő nem ugyanaz. Ez a határ lehet, hogy az aprófalvas vidékek esetében ésszerűen megmagyarázható, de a közepes településméretű megyék vonatkozásában nem. A törvényhozó úgy kezeli a kérdést mintha a körjegyzőség kifejezetten a néhány száz lakosú önkormányzatok problémája lenne, vagyis az ország keleti felén az önkormányzatok többségének esélye sincs, hogy e kiegészítő forrásokból közös igazgatási szerv esetén

részesedjen. A korábbi fejezetek elemzései viszont egyértelműsítik, hogy körjegyzőségekre és társulásokra a Tiszántúlon és a Duna–Tisza közén is égető szükség lenne, hiszen az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok aránya ott magasabb a településállomány egészen belül, mint a kistelepülésekkel karakterizált dunántúli és észak-magyarországi országrészben.

Javaslatom szerint az ezer lakosnál kisebb körjegyzőséget nem szabad támogatni két társuló önkormányzat esetében. Az ezer fő alatti települések körében az államnak a nagyobb fokú integrációra kell rászorítania az érintetteket, és inkább oly módon, hogy a helyközi közlekedés feltételeinek javítását, a közigazgatás és a közszolgáltatások elérhetőségét támogatná érdekükben. Ez jelentősen javítana a lakosság periférikus helyzetén és életkörülményein.

A két önkormányzathból álló igazgatási egységek támogatása akkor töltene be funkcióját, ha ezt az alföldi megyék településhálózati adottságaihoz is hozzáigazítanánk. Vizsgálat tárgyát képezhetné, hogy ebben az esetben a népességszám alsó határa a kétezer fő környékén hol lenne életszerűen meghúzható. A nagyközségi és a városi székhelyű körjegyzőségek támogatása önmagában nem tudja kezelni e problémát.

Meg kell állapítani, hogy a kistelepülések fokozott állami támogatása soha nem fog elmozdulást engedni a modern európai közigazgatás felé, feltéve ha megmarad a kisközséges rendszer jelenlegi rendkívül széles feladatellátási felelőssége. Két út kínálkozik, vagy markáns igazgatási körzetpolitikát folytatunk vagy pedig a településkategóriák szerint differenciáltan, fejére állított piramis formájában újragomboljuk az egész hatáskörtelepítést.

A kistelepülések abszolút mértékű preferálása néhány a 2001. évi állami költségvetési törvényből vett példával kellőképpen illusztrálható. Az adóerő-képesség mérése és a jövedelemkülönbségek mérséklése alapján a községi jogállású település várománya mindössze 2587 forinttal kevesebb lakosonként, mint a városoké. Ezen túlmenően minden község alanyi jogon jut támogatáshoz általános feladatai ellátása címén, ami gyakorlatilag a városok negatív diszkriminációja. A törvény ebben a rubrikában 15 000 fő/lakos normatív támogatást állapít meg, de az összeget maximálja hárommillió, illetőleg 500 főnél kisebb falvak esetében 4 millió forintban. *Ha visszafelé számolunk akkor ez azt jelenti, hogy az állam számára a leginkább támogatandó kategória a 200 és a 266 lakos közé eső község, ugyanis népessége arányában ő jut a legtöbb pénzhez. E támogatási csoport kiegészül egy érdekes kategóriával a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, és/vagy súlyos foglalkoztatási gondokkal küzdő települési önkormányzatok kiadásaihoz történő hozzájárulással, ami újabb 2870 forintot*

hoz egy lakosra vetítve. E célcsoport döntő hányada úgyszintén község. Tehát e jogcím a finanszírozás kellőképpen összemosza a közigazgatás, a területfejlesztés és a szociális rászorultság szempontrendszerét.

Nem is kell sokkal tovább haladnunk, hiszen a közoktatási szférában már megismertük az állami kiegészítő támogatások jogalapjait, ahol az állam keze hamisítatlanul a kistelepülések felé hajlik. Ne legyenek tehát illúzióink, a hatályos önkormányzati finanszírozási metódus alkalmatlan a hatékony és szakszerű, esetleg modern közigazgatás megvalósításának előmozdítására. Elsősorban nem azt kívánom firtatni, hogy miért kapnak a községi önkormányzatok a finanszírozásban kitüntetett figyelmet, hanem azt, hogy mindez miért városaink hátrányára történik. Holott azáltal, hogy a városok számát sikerült mesterségesen felduzzasztani, az önkormányzati közigazgatás gyógyíthatatlan betegségeinek minden következménye kezd náluk összegyűlni és lecsapódni. *A vidék lakossága életkörülményeinek javítása nem egyoldalúan azt kell, hogy jelentse, a lakosság legkisebb lakóhelyeire koncentráljuk a forrásokat, hanem hogy a különböző az alap-, közép- és felsőfokú szolgáltatások kiegyenlített hálóját bocsátjuk rendelkezésükre. Ebben a vonatkozásban pedig elengedhetetlen a területi tervezés eszközeinek bevonása és hasznosítása.*

Az interkommunális együttműködéshez követetten, valamint közvetlenül kapcsolódó megoldásra váró intézményi-szabályozási elemek minimálisan az alábbiakban foglalhatók össze, amelyek között bőven akadnak a német, illetve nyugat-európai tapasztalatokból meríthető megoldások:

- Elengedhetetlen lenne az önkormányzati alapellátás minimumának megállapítása, aminek leginkább minőségi mutatók alapján kellene megtörténnie.
- Meghatározandók az önkormányzati kötelező feladatok teljesítése elmulasztásának következményei. Ennek végiggondolása érinti egyfelől a törvényességi ellenőrzés eszköztárának reformját, illetőleg kitágítását többek között a helyettesítő intézkedés alkalmazásának garanciális beépítésével. Másfelől összefügg az önkormányzati feladatellátás folyamatos figyelemmel kísérésével, ami adott esetben a feladatoknak az önkormányzati szintek közötti mozgását, továbbá a kötelező társulások elrendelését vonhatná maga után. A továbbfejlesztés útját kell, hogy képezze az is, hogy létezzen olyan társulási típus, melyre a tagközségeknek a feladat teljesítésére vonatkozó joga és kötelezettsége átszáll, s a törvényességi felügyeleti szerv nem az alapító önkormányzatokkal, hanem a közös szervvel szemben jár el.

- Meg kell oldani a térségi feladatellátás spillover hatásainak következetes ellentételezését városok és vonzáskörzetük vonatkozásában. Ennek lényeges eszköze az állami költségvetésen keresztül a vertikális és horizontális kiegyenlítés mechanizmusa, ami érinti az önkormányzati finanszírozás területpolitikai vagy allokatív funkciójának hangsúlyosabb érvényesítését.
- Nagy hiányossága a fennálló szabályozásnak, hogy egyetlen érvényes önkormányzati társulási típust sem tett alkalmassá a magánjogi jogalanyok fogadására. Ez a kritika mindenekelőtt a jogi személyiséggel bíró és költségvetési szerv státuszt élvező típusra vonatkozik. Ugyanígy problematikus a társulási törvényen kívül rekedt, „ágazatilag” szabályozott önkormányzati területfejlesztési társulások helyzete, mivel azok működtetésében a partnerség elvének meghatározó jelentőségre kellene szert tennie. Érdemes lenne megfontolni a gazdasági és a társadalmi szféra beengedését az alapvetően közjogi természetű önkormányzati társulásokba, mivel ily módon az állam és a társadalom számára is jól kontrollálhatóan alkalmassá válnának eddig még magyar viszonylatban ki nem aknázott funkcióterületek kihasználására. Ilyen például a közös területmenedzsment, a gazdaságfejlesztés, amely igények már számos kistérségi szervezet programjában kitapinthatók. A kamarák, gazdasági társaságok, civil szervezetek beengedése valamely társulási típusba természetesen limitált formában, a közsféra dominanciájának megtartásával történne. Ebből a szempontból Nyugat-Európában bevált módszer, hogy a magánjogi aktorok a szavazatok vagy a képviseleti helyek legfeljebb kétötödét birtokolhatják.
- Komoly előrelépésnek számít a korábbi állapothoz képest, hogy valamennyi társulási megállapodást meg kell küldeni törvényességi vizsgálat céljából az illetékes közigazgatási hivatalnak. Az állam számára ez egyfajta regisztrációt biztosít az önkormányzati szolgáltatásszervezés szervezeti és területi struktúrájára nézve, ami okosan alkalmazva az állami támogatáspolitikai szolgálatába állítható. Az önkormányzati együttműködések ösztönzése ugyanis csak az aktuális helyzetkép ismeretében lehet igazán célirányos és hatékony. Ha pedig komolyan vesszük, hogy a helyi önkormányzat a politikai hatalomgyakorlásnak az a formációja, amely az állampolgárok számára részvételt, együttműködési és ellenőrzési lehetőséget jelent, akkor a társulási szerződéseket mindenképp közérdekű dokumentumoknak illik tekinteni. Vagyis elkerülhetetlennek tartom, hogy nyilvánosságra kerüljenek és ne ezoterikus hivatali aktusként kezeljék őket. Az állampolgároknak nemcsak mint önkormányzati rendeletről kell értesülniük valamely társulás létrejöttéről,

hanem olyan intézményről kap tájékoztatást, mely életkörülményeit, életviszonyait akár lényegesen is befolyásolhatja. Úgy vélem, ha döntéshozó szervvel, tehát társulási tanáccsal rendelkező típust választanak a társuló felek, akkor lakosság felé üléseinek nyilvánosságáról is gondoskodni kellene. Ennek oka, hogy közvetlen legitimitáció nélküli, delegációval életre hívott szerv dönt a választópolgárok sorsát érintő kérdésekben, tehát közügyekben.

- Nem nevezhető unikális jellegűnek a nyugat-európai országok társulási jogában, hogy a jogi személyiséggel bíró és feladathordozó együttműködést biztosító szervezetnek az alapítók közigazgatási határai között, saját illetékességében, feladatai ellátásához indokolt mértékű rendeletalkotási joga van, például a közösen működtetett intézmény tekintetében díjmegállapítási jogát ekképpen tudja gyakorolni. Ebben az esetben azonban azt a garanciális elvet be illene építenie a törvényhozónak, hogy a társulási tanácsot alkotó képviselők a küldő önkormányzatok utasításaihoz kötötten végezhetik csak tevékenységüket.
- Megfontolásra váró kérdés a jogi személyiségű társulás típusának akkénti továbbfejlesztése, hogy a tagönkormányzatoktól elváló szervezatként jelenhessen meg, önállóan válhasson jogok és kötelezettségek alanyává, így a gazdálkodás jogalanyává is.
- Végül az egész alapfokú közigazgatási szerkezet racionálisabbá válhatna, ha a körjegyzőséget, mint több önkormányzat közös igazgatási szervét megjelenítené egy a polgármesterekből álló delegált szerv, melynek tagjává válhatna maga a szakelemet képviselő és a hivatalt irányító körjegyző is. Lényegében a kétszintű helyi igazgatási szerv irányába való elmozdulást képezhetné e megoldás. Ez hosszabb távon megnyitná azt a lehetőséget, hogy a körjegyzőség és az azonos körzetben működő társulások összeolvadjanak, ami által egyszerűbbé és átláthatóbbá válna a közigazgatási szervezet. A felesleges szervezeti többszöröződés kiküszöbölése lehetne a hozadéka.

Harmadik szint: A harmadik lényeges problémavonulatot abban vélem felfedezni, hogy mind többen képviselik azt az álláspontot, hogy a helyi önkormányzati rendszer jövőjének megoldása a kistérségekben való gondolkodás oly módon, hogy azt azonosítják a városkörnyékkel és ezt szeretnék az országot lefedő módon az önkormányzati közigazgatási és közszolgáltató tevékenység szervezeti keretévé tenni. Esetleg belelátják a kistérségi önkormányzatiság távlatát is (Kara P. 2000, Németh J. 2001, Fürcht P. 2000). Az egyik megközelítés az új típusú kistérségi közigazgatási struktúra társulások modelljéhez egyfelől hozzákapcsolja a kistérség illetékességi területét érintő feladatokat

és hatásköröket, másfelől e közigazgatási szerkezetet országosan 150–170 kistérséghez kötné, melyek pontos és stabil lehatárolását jogalkotási feladatként jelöli meg (*Németh Jenő* 2001). Úgy vélem egy ilyen típusú válaszban kumulálnának az alulról építkező és a statisztikai kistérségek minden ellentmondása. A szakirodalomban kellően bizonyított, hogy az alulról szerveződő kistérségi társulások gyakran irracionális és bármely pillanatban tagságában változó szervezeteire nem lehet közigazgatást alapozni. Illetve mégis, ha ezt az állam felülről hatalmi szóval elrendeli.

Egy másik reformjavaslat értelmében (*Kopányi M.* 1999) az ország 2500 kisebb önkormányzata területén, ahol nehéz megfogalmazni a munkanélküliség legyőzésére helyi stratégiai célkitűzéseket, a fejlesztés és a hatékony szolgáltató tevékenység érdekében ezekből az önkormányzatokból 150–200 ún. kistérségi szolgáltatási társulás, vagyis *régió* kellene, hogy létrejöjjön. Azt hiszem, ezen a szinten nincs létjogosultsága a régióban gondolkodásnak, másrésről jelenleg úgy tűnik, az európai Uniónak az NUTS-ról alkotott jövőképebe sem illeszkedik a kistérség. A NUTS szinteket szabályozó dokumentumtervezet jelenlegi állása szerint három területi egységgel és azok egységes kritériumrendszerével számol, így a megye alatti kistérségi szinttel nem.

A 2001. év elején a Belügyminisztérium újra nekigyürkőzött, hogy rendbe tegye az önkormányzatok háza táját (*BM Önkormányzati Munkacsoport*, 2001). A *javaslatok között fontos helyet foglal el* a társulások és a kistérségek problémahalmaza. A főhatóság továbbra is arra az álláspontra helyezkedik, hogy önkormányzati rendszerünk megőrzendő értéke a településcentrikusság. Öröndetes viszont az önkormányzati rendszer további diszperzitásának megakadályozására felvázolt elképzelés, az 1000 fős minimális népességhatár meghúzása új község alakulásának feltételéül. Hasonlóképpen a kötelező körjegyzőség és a kötelező társulás bevezetésének gondolata.

Vitára ad alkalmat a szakmai anyagnak az a megközelítése, mely a közeli jövőre nézve megyehatár-korrekciókat vázol fel, ugyanakkor az állami területbeosztás nézőpontjából a települési és a megyei önkormányzatokat úgy kezeli, mintha két különböző ország téregységei lennének. A megyehatár módosítással kapcsolatban semmilyen aggály nincs a főhatóságnak, ellenben a megyétől lefelé bármilyen területszervezési döntést csak a lakosság kezdeményezésére tud elképzelni. Ez egy alapvető tévedés, amit sajnálatos módon a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény is magáévá tett.

Ezzel összefüggésben nem biztos, hogy elveit tekintve helyes a területszervezési döntések gyakorlásában az Országgyűlés és a köztársasági elnök között kialakított munkamegosztás. Így az, hogy a megyei szintet, a fővárost, illetve a megyei jogú várost érintő hatáskörök az Országgyűlésnél, míg a városi és községi településekkel kapcsola-

tosak a köztársasági elnöknel vannak (Szabó G. 1992b). Az kétségtelen tény, hogy valamely önkormányzat adott település közigazgatási határai között gyakorolja önkormányzati jogait, de ez a jogosultsága nem vonhatja el az állam kizárólagos jogkörét az állami területbeosztás alakítására vonatkozólag, ez ugyanis az állami szuverenitás részét képezi (Vogelgesang, K.–Lübking, U.–Jahn, U. 1991). Vagyis a választópolgárok helyi közössége nem birtokolja az állami terület feletti rendelkezési jogot, ezért abszurd, hogy a községek területi beosztása és annak módosítása tekintetében az állam teljesen ki legyen szolgáltatva a lakosság helyi kezdeményezéseinek és lemondjon a területbeosztás alakításának alkotmányos jogáról. A Magyar Köztársaságban a hatályos jog szerint az államnak nincs jogosítványa arra, hogy településegysítést hajtson végre, egy községet városhoz csatoljon stb., amit nyilvánvalóan demokratikus államberendezkedés esetén nem lehet az érintett önkormányzatok meghallgatása nélkül végrehajtani, de ellenvéleményükkel szemben – ha az állam vagy a társadalom magasabb rangú érdeke úgy kívánja – igen. Az ilyen típusú intézkedések nyilvánvalóan kivételesek, de a végrehajtás feltételeit az államnak szabályoznia kell és azzal szemben a helyi önkormányzat vétójoggal nem, de jogorvoslati lehetőséggel rendelkezik.

És ne feledkezzünk meg az európai kontinentális jogállamoknak a területi decentralizációról vallott jogfelfogásáról sem, (Pálné Kovács I. 1999, 28. o.) amikor az önkormányzatoknak a helyi ügyek intézésére történő általános felhatalmazása és alkotmányos jogaik elismerése nem párosul az egyes településeknek, mint önkormányzatoknak a védelmével, az állam kizárólag az önkormányzatot mint intézményt védi.

A minisztérium kistérségekkel kapcsolatos koncepciójának igen pozitív vonása, hogy a városok mintegy tízéves trónfosztásának időszaka végéhez látszik közeledni. A javasolt kistérségi modell azonban – mely nem számol új területi önkormányzat intézményesítésével – szervezetileg kellőképpen nincsen kidolgozva. Emellett hatalmas bizonytalansági tényezőt képvisel benne az a terv, hogy az alulról szerveződött területfejlesztési társulások területi kiterjedése alapul vételével gondolja a közigazgatási határok megrajzolását. Feladatkatalógusa már összeállt e kistérségnek, de nem látszik világosan, mi a viszonya a fennálló területfejlesztési társulásokhoz, miként kapcsolódnak a különféle közszolgáltatásokra alakítandó további társulásokhoz, a körzetközpont városhoz, illetőleg mit jelent a kistérséghez tartozó önkormányzatok intézményesítésére javasolt polgármesterek fóruma vagy tanácsa.

Üdvösebb lenne az a fejlődési irány, mely a területfejlesztési önkormányzati társulásokat megtartaná mint területfejlesztési és tervezési szintet, továbbá betöltené az önkormányzati érdekek összegzésének és a megyei, illetőleg a regionális területfejlesztési

tanácsokban történő képviselői szervezeti és eljárási funkcióját. Az adott kistérség mint érdekközösség szintjén megfogalmazná és összehangolná a fejlesztési elképzeléseket és megfelelő szakértelemmel végezné a forráskoordinációt. Tehát a területfejlesztési projektek készítésének és végrehajtásának továbbra is célpontjai maradnának. Ebben az esetben sem lehet megspórolni annak a korlátozásnak a bevezetését, miszerint egy önkormányzat csak egy területfejlesztési társulásban vehessen részt, ennek hiányában az egész tervezés értelmetlenné válik.

A városok és vonzáskörzetük kapcsolatrendszerét illetően a hangsúlyt alapvetően a térségi közszolgáltató feladatok teljesítésére és az ezekkel kapcsolatos érdekek megjelenítésére és harmonizálására kellene helyezni. Ebben a tekintetben meg kell tenni a fogalmi és intézményi elhatárolásokat. Nyilvánvalóan más szervezeti megoldást igényelnek az agglomerációk, agglomerálódó térségek és más a rurális területek városkörnyékei. Noha a nagyvárosok gondjaival nem foglalkoztunk részleteiben, annyit azonban tisztázni szükséges, hogy azok működéséhez és életképes szervezetük létrejöttéhez általában az államnak fűződik olyan erős érdeke, hogy azokat rendszerint törvényalkotással intézményesíti. A nagyvárosi vonzáskörzetek lehatárolásával, annak népességi határaival a közigazgatásnak eredendően nem kell foglalkoznia, hiszen azok lehatárolása már hosszú ideje megtörtént és a statisztikai adatgyűjtésnek folyamatosan tárgyát képezik. Legfeljebb a térkapcsolatok intenzitása és területi szerkezete időszakonként felülvizsgálandó, mivel az állami döntés többnyire egyedi és konkrét esetekre vonatkozik.

Az agglomerációk régióléptékű térségek, amelyekben a népsűrűség és a foglalkoztatási kapcsolatok olyan intenzitást érnek el, ami több egymással szerves együttélésben lévő nagyobb centrumtelepülés (városok) létében fejeződik ki a vonzáskörzet számos községe mellett. Tehát, ha a központi irányítás azt akarja, hogy kompetens szervezet szülessen, akkor meg kell tudni mondania, hogy kiknek és milyen arányú részvétele keletkezteti az agglomeráció-igazgatási szervet. Vagyis nézetem szerint ez nem köthető abszolút népességszámokhoz, így például a megyei jogú város törvény megkívánta 50 ezres lélekszámahoz és további legalább 10 ezer környéki lakoshoz (Balázs I. 1997), hanem a konkrét nagyvárosi vonzáskörzet tényleges népességének meghatározó hányadú képviselőit kell kifejezniük a szervezetben integrálódó önkormányzatoknak. S a fogalmi ismérvből következően elengedhetetlen, hogy a központi funkciójú települések, a meghatározó városok jelen legyenek az intézményben.

A nagyvárosok agglomerációs szervezeteinek feladatkatalógusát többnyire egy kötelező minimumhoz kötik, amelyen felül további feladatok együttes intézésére is vállalkozhatnak. E szervezet azért is válna speciálissá, mert a közszolgáltatások rendszerelvű

biztosításán túlmenően a területhasználat és mindennemű fejlesztés közös tervezését is igényli. A nyugati demokráciák tapasztalatait alapul véve (Balázs I. 1989) kompetenciáját a területrendezési tervezés, a tömegközlekedés, a nagy fizikai infrastruktúrák működtetése, a humán szolgáltatások, a hulladékgazdálkodás és a közterület-fenntartás alkothatják. Az önálló jogi szabályozást nemcsak e szervezetek nagyságrendje, hanem költségvetési jogi helyzetük sajátosságai és feladatkatalógusuk is szükségessé teszi.

A *rustális térségek városkörnyékeire* az agglomerációkhoz hasonlóan úgyszintén készültek szervezeti modellek (Szabó G. 1997), melyek számos lényeges elemükben (területi kiterjedés, feladatkatalógus, szervezeti, működési és finanszírozási formalizmus) az állam részéről szabályozandó kööttségeket irányoztak elő, aminek főbb elemei az alábbiak:

- a városkörnyéki tanács olyan komplex társulás, amely önkormányzati és igazgatási feladatokra egyaránt kiterjed;
- a társulás az állami támogatás célokhoz köthetőségének végrehajthatósága érdekében kötelező és fakultatív feladatokat lát el;
- illetékességi területét központi jogszabály határozza meg, a körzeten kívülről és kívülre csak kivételesen lehet csatlakozni;
- a társulás nem kötelező, de ha megalapították, akkor annak főbb tartalmi elemeit, szervezeti, működési és finanszírozási rendszerét a törvény meghatározza;
- az önkormányzat más feladatokra egyéb társulások tagja is lehet;
- a városkörnyéki tanács jogosult a területfejlesztési önkormányzati társulás feladatait ellátni és gyakorolni (i. m. 168. o.).

A városkörnyékekben valóban fontolóra kellene venni a várost és vonzáskörzetét alkotó önkormányzatokat tömörítő közös szerv létesítését, aminek helyét az önkormányzati törvényben kellene megtalálni a „Városi vonzáskörzetek” alcím alatt. A városkörnyéki bizottság vagy tanács célja azonban alapvetően az adott térség ellátási-szolgáltatási kapcsolatainak tervszerűvé, összehangolttá és magas szakmai színvonalúvá tétele lenne, hatósági feladatok együttes ellátásával csak opciós jelleggel kellene terhelni. A *tanács működési terryenumának súlypontját az egész városkörnyékre kiterjedő térségi szerepkörök képeznék, amelyeknek kötelező vállalása teremtene jogalapot az állami ösztönző támogatáshoz.* Az alapfokú ellátófunkciók úgyszintén bevonhatók a társulásba, ha azok ésszerű, hatékony és a lakosság számára előnyös szervezeti rendben megoldhatók, mint például a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat fenntartása, alapfokú művészetoktatási intézmény közös létesítése. A városkörnyéki tanács létesítése azonmód felveti a potenciális feladatkatalógus kérdésének tanulmányozását. Ebből a

szempontból körzeti feladatról beszélhetünk több olyan terület esetében, amit a hatályos finanszírozás egyedi települési önkormányzati feladatként kezel:

- egészséges ivóvíz biztosítása,
- szennyvíztisztítás,
- helyi közutak és hidak fenntartása, különösen útellenőri szolgálat működtetése, útnyilvántartás vezetése, közlekedési rend felülvizsgálata stb.,
- alapfokú művészetoktatás,
- családvédelmi és gyermekjóléti szolgálat fenntartása,
- nyilvános könyvtári szolgálat,
- rekreációs feladatok,
- térségi funkciójú sportlétesítmények üzemeltetése,
- tűzoltás,
- állati hulladékok ártalmatlanítása stb.

Ha ugyanis áttekintjük az állami költségvetési törvényt, számos normatív támogatási jogcímet találunk, amely minden helyi önkormányzatnak – függetlenül természetesen községi vagy városi jogállásától – népességszáma alapján jár. Tehát a finanszírozás nem tolerálja a spillover hatás következtében előálló hiányhelyzeteket, vagyis nem működik allokatív módon. *Többek között e csoportba sorolhatók olyan jogcímek, mint a helyi közművelődési és közgyűjteményi feladatok, tehát muzeális intézmények, levéltárak és a nyilvános könyvtárak finanszírozása, az út- és hídfenntartás költségei, a kommunális és igazgatási feladatokhoz hozzácsapott sportfeladatok támogatása.* Ezek a feladatcsoportok és mindazon alapfokú szolgáltató intézmények, amelyeket a városkörnyék lakossága kimutathatóan a központi helyzetű településen igénybe vesz, a városkörnyéki tanács alapításával törvény erejénél fogva kötelező feladatkatalógusát képeznék, vagyis körzeti minőséget kapnának. Ennek három irányban lennének következményei:

- a) az ellátás és szolgáltatásszervezés, a fejlesztés és beruházás közös tervezését, a szolgáltatások szervezeti formáinak közös meghatározását,
- b) az állam általi pótlólagos finanszírozását,
- c) az intézmények, illetőleg közös érdekű feladatok végrehajtásának együttes irányítását vonná maga után.

A települések vezetőiből álló gyűlés vagy tanács működtetésének célja a különféle települések érdekeinek harmonizálása a szolgáltatások megszervezésében és igénybevételi szabályainak kialakításában. Amennyiben az alapfokú feladatok is bekerülnek a kalapba, akkor feltétlenül megoldandó a községi önkormányzatok

részvállalása a finanszírozásban, felelősségérzetük és a közös szervezettel való azonosulás kialakulása érdekében.

A középfokú szolgáltatások tekintetében viszont vizsgálandó, hogy helyi adóbevételeik terhére bevonhatók-e a környező települések vagy az állam érvényesítse-e erőteljesebben az önkormányzati finanszírozás területpolitikai szerepét. Az utóbbi abban állna, hogy a város a vonzáskörzet lakosságszámára tekintettel kiegészítő támogatásban részesülne, viszont a város saját lakosai ellátását a normatíván felül továbbra is valamilyen részben saját bevételeiből finanszírozná. Egy ilyesfajta konstrukció hozadéka egy országosan kiegyenlített önkormányzati ellátási rendszer lenne. A községek önkormányzatainak szomszédsági viszonyokon alapuló társulásai, együttműködései, melyek például az egykori közös tanácsi intézmények közös fenntartására alakultak, valamint hatósági igazgatási társulásaik zavartalanul működhetnek tovább, a városkörnyéki tanács ezeket a relációkat nem kell, hogy inkorporálja. Persze ez nem azt jelenti, hogy indokolatlanul működő kis intézmények külön támogatásának hatásait ne kellene értékelni és a következtetéseket levonni.

E városkörnyéki szervezetről lényegesnek tartom, hogy az ne ékelődjön be a város polgármesteri hivatalába, ne egy kvázi körjegyzőség képét öltse, hanem a szervezeti elkülönülés juttassa érvényre a térségi szemléletet. A tanács delegált szervként épülhet fel, praktikusán a központ és a városkörnyék önkormányzatainak polgármestereiből és további képviselőiből állhat, mely grémium jogszabályban meghatározott közös ügyek (közszolgáltató intézmények működtetése, fejlesztése) minimumában egyetértési jogot gyakorolna a városi képviselő-testület bizonyos kompetenciái tekintetében. Megalakítását első lépcsőben a finanszírozás eszközeivel lehetne előmozdítani, ennek sikertelensége esetén jogszabályi úton elrendelhető lenne. Ettől függetlenül a társulás mint intézmény fenntartása külön forrást igényelne. *A modell elő tudná segíteni azt a folyamatot, hogy az önkormányzatokat a városi ranggal arányos intézményfenntartásra szorítsa.* Hiszen a város nem egy pont, hanem térbeli képződmény.

Ahhoz, hogy egyfelől a kistérségi társulások működésének gyümölcsét le tudjuk aratni és fennmaradhassanak alulról építkezésük előnyei, valamilyen módon mégis irányítani szükséges a településhálózat és benne a városhálózat arányos fejlődését. A kulcsprobléma a már említett közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzájutás esélyének a megteremtése. Ehhez arra lenne szükség, hogy a spanyol mintához hasonlóan az önkormányzati kötelező feladatokat differenciált módon településkategóriákhoz rendelje a törvényhozó. A településkategóriák lényegében népességnagyság szerinti csoportok kialakítását és rangsorát feltételeznék, s így módon az önkormányzat méretének

növekedésével párhuzamosan táguhnának az ellátandó feladatok. Ezt a lépést a vonatkozó Ötv.-beli rendelkezések megengedik.

Másodszor nagyon jó lenne a térségi szerepkörrel bíró településeket kijelölni azzal a megkötéssel, hogy vonzáskörzeti ellátó funkciót birtokolnak, amit a differenciált hatáskör-telepítéssel követni lehetne. Ez a szál biztosítaná a körzetközponti hatáskör-telepítéssel való összhangot, mivel az állampolgár szemszögéből szerencsés, ha az államigazgatási és az önkormányzati körzetek találkoznak egymással. E vonzáskörzetek lehatárolásának jelentősége a beruházások, illetve fejlesztési források tervszerű területi elhelyezése szempontjából lenne fontos. Ez az a pont, ahol a területi tervezés jutna funkcióhoz, mert a közigazgatás-fejlesztés és a településrendszer-fejlesztés súlypontjainak és céljainak intézményesen úgyszintén találkozniuk kell egymással, aminek érdekében nélkülözhetetlen a tudatos irányító tevékenység. Vagyis szükség van egy vonatkoztatási keretre, amely a közszolgáltatások kiegyenlített hálóját garantálja.

A városközpontú kistérség, mint az érdekartikuláció tere, a tervkoncepciókban megjeleníti saját érdekeit, továbbá a megvalósulásnak célpontja és alanya. Ez a módja annak, hogy a területi tervezési tevékenységet és annak keretében a területhasználati funkciók elosztását, a szerepkörök kijelölését befolyásolni tudja. Hiszen egyre több példa mutat arra, hogy a fejlesztő szervezetek tevékenységében a területfejlesztési és az önkormányzati ellátó szerepek keverednek, s esély van arra, hogy a kistérség egy átfogó társulás szervezeti keretévé váljon a közigazgatás számára is. Ha e térkategória átfedés mentesen működne, akkor valóban a tájegységi tervezés hordozójává válhatna, ahogy azt Madarász Tibor elképzelte. Optimális esetben a városkörnyéki tanács betöltheti a kistérségi területfejlesztési társulás kompetenciáját is.

Fontosnak tartom kiemelni, hogy a feladat hatalmas. Az önkormányzati közigazgatás jövőképe nem jelent mást, minthogy lényegében a fejről a talpára állítsuk, aminek végrehajtásában az önkormányzatközi kapcsolatoknak és intézményesítésüknek kiemelkedő szerep fog jutni. Tagadhatatlan, hogy mind a közigazgatásban, mind a területfejlesztésben szükség van fejlett és dinamikus pólusokra, olyan erős térségi szerepkörű településekre, melyek impulzusait tovább tudják adni mind a közigazgatás, mind a gazdaság szférájában és magukkal tudják ragadni egész vonzáskörzetüket a modernitás irányába.

JEGYZETEK

- ¹ A francia forradalom idején, 1789. december 14-én kelt az a törvény mely a községi önkormányzat számára első ízben állapított meg kétféle hatáskört. Az egyiket, amit saját jogán, mint municipális hatóság gyakorolt, a másikat mint az államigazgatás, tehát a végrehajtó hatalom központi szerve által delegáltat. E törvényt tekinthetjük a kettős legitimáció bölcsőjének.)
- ² A rendezett tanácsú város a régi mezőváros jogutódjaként alkotta a harmadik községi típust. A kis- és nagyközségekhez képest azonban a járási szervezeten kívül, közvetlenül kapcsolódott a megyei hatósághoz. A törvény 1871-től ebbe a kategóriába sorolta azokat a szabad királyi városokat, melyeknek lakossága, gazdasági ereje nem volt elég ahhoz, hogy önálló törvényhatóságot alkossanak (*Csizmadia A.-Kovács K.-Asztalos L.* 1978, 369. o.)
- ³ 177.300/1924 B. M. sz. rendelet A községek pénzügyi egyensúlyának helyreállításáról.
- ⁴ Eszmei vagy uradalmi községek voltak azok a községek, amelyeknek területe egy vagy néhány nagybirtokosé volt, a községek egész lakossága az illető uradalomtól függő alkalmazottakból állt. Tehát nem elégítették ki a községi törvény által megkívánt legalább 50 állandóan megtelepedett család és a választás alá eső képviselő-testületi tagok számát legalább háromszorosan meghaladó föld- és házadó-fizető, aki a községből saját akaratán kívül el nem távolítható (150. §) feltételt, mivel községi autonómia vitelére képes lakosai nem voltak. E quasi községek befolyásos tulajdonosaik révén nem szűntek meg, noha ezt mind az 1871-es, mind az 1886-os községi törvényünk elrendelte, hanem politikai községekké alakultak át. Ennek következtében ügyeikbe senki nem szólt bele, s mentesültek a községek adózási terhei alól. Még 1940-ben is hat eszmei községünk volt (Kisszállás Mezőhegyes, Pusztavacs, Somogytárnóca, Kivadár, Füged), (*Alsó L.* 1935).
- ⁵ Ennek bizonyítására többek között megemlíthető az 1936. évi XI. tv. a családi hitbizományról és a hitbizományi kisbirtokról szóló törvény, melynek a hitbizomány intézményét sikerült megmentenie. E lépés lehetetlenné tett minden egészséges területrendezést, lévén az akkori Magyarország községei több mint kétharmadának határában terült el nagybirtok, melyek a művelés alatt állott terület 5,1%-át tették ki (*Hencz. A.* 1973, 444–445. o.).
- ⁶ 1971. évi I. törvény 12. § (3) bek.
- ⁷ 3/1983 (TK. 32) MT–TH. sz. utasítás, 7002/1984. (TK. 8.) MT–TH. sz. irányelv.
- ⁸ 2341/2000. (XII. 27.) Korm. határozat.
- ⁹ 11/1971. (III. 31.) Korm. sz. rendelet.
- ¹⁰ MSZMP KB 1983. október 12. állásfoglalása járások megszüntetéséről, a helyi párt-, állami és társadalmi irányítás továbbfejlesztéséről.
- ¹¹ 1983. évi 26. tvr. a tanácsokról szóló 1971. évi I. tv. módosításáról és egyes tanácsi hatáskörök rendezéséről.
- ¹² 3/1974 sz. irányelv „A város és a városkörnyéki községek közötti kapcsolatok szervezet rendszerű fejlesztéséről”.
- ¹³ 3/1983. MTTH. sz. utasítás melléklete.
- ¹⁴ 2022/1968 (VII. 13.) sz. korm. hat.
- ¹⁵ 1006/1971. és 1007/1971. sz. kormányhatározat.
- ¹⁶ A Civiljogi Birodalmi Bíróság 1929. 12. hó 11-én kelt ítélete a következőképpen hangzott: „A 127. §-ból nem vezethető le azonban, hogy az állam a községeknek az önkormányzati jogokat a maguk különállásában biztosítaná... avagy, hogy az egyes községeknek, melyek az Alkotmány kihirdetésekor léteztek, hosszú távú fennmaradását garantálná.” (*Entscheidung des Reichsgerichts in Ziwilsachen*, Bd. 126. 22. o.).

- ¹⁷ A jogi személyiség nélküli községrész ősrégi intézmény. Ebbe a kategóriába sorolódnak a kerületi előljárókkal rendelkező városi kerületek is, így például a berlini húsz igazgatási kerület, valamint az egy községen belüli településrészek (Ortschaften) is Mecklenburg-Schwerinben vagy Lippében stb.
- ¹⁸ Az 1925-ben még 60 ezer községből 1933-ra 47 ezer maradt.
- ¹⁹ A Szövetségi Alkotmánybíróság 1958. 07. 29-én kelt ítéletében akként foglalt állást, hogy a községi önkormányzat lényegi tartalmát történetileg kell definiálni. A községfogalom a német jogban egységesen jelenti a községi és városi jogállású települések önkormányzatát.
- ²⁰ Ez az elképzelés azt feltételezte volna, hogy az agglomerációkban és azokon kívül egyaránt be kellett volna vezetni két önkormányzati igazgatási szintet, konkrétan a regionális városok kategóriáját mint fő-városokét (Ober-Städte) al-városokkal (Unter-Städte) egytől kétmillióig terjedő lakosságszámmal, valamint a regionális járásokét körülbelül egymillió lakossal, az egyes községek lélekszámát pedig 8000 fő fölé kellett volna emelni. Végül a tartományi parlamentek az öt szintű államfelépítés mellett kötelezték el magukat. Kiderült, hogy a városkörnyék probléma a közigazgatás meglévő alapegységeivel kielégítően nem oldható meg. A kormányzati körzetek túlságosan nagyok és nincs választott parlamentjük, a járások és a járási jogú városok viszont kicsik ahhoz, hogy a városkörnyéki igazgatás az egész országot lefedő rendszerre nője ki magát.
- ²¹ Az önkormányzati törvény 41. §-ához fűzött indoklás 2. mondata.
- ²² Önkormányzatok együttműködése Baranya megyében. Témavezető: Pálné Kovács I. MTA RKK DTI Pécs. Kutatási Zárótanulmány, 1991.
- ²³ 61/2000. (V. 3.) Korm. rendelet. A területfejlesztési önkormányzati társulás működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulásról.
- ²⁴ 156/1995. (XII. 26.) Korm. rendelet a költségvetési szervek tervezésének, gazdálkodásának, beszámolásának rendszeréről.
- ²⁵ 184/1996. (XII. 11.) Korm. rendelet a területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről.

IRODALOM

- ACIR (1974) *Governmental Functions and Processes: Local and Areawide*. Substate Regionalism and the Federal System. Vol. IV. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington, DC.
- Ádám A. (1983) A közjogi szerződések az NSZK-ban. *Jogtudományi Közlöny* 7. sz. 466–471. o.
- Ádám A. (1985) A közigazgatási szerződések fejlődése Franciaországban és az NSZK-ban (Különböző fokozatú szervek közötti közigazgatási szerződések igénybevételének lehetőségei). In: Benkőné Lodner D. (szerk.) *A közigazgatás területfejlesztést szolgáló tevékenységének egyes kérdései*. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézetének Kutatási Eredményei 1981–1985. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs, 7–40. o.
- Ádám A. (1993) Az emberi és állampolgári jogok jellegéről és korlátairól. *Jogtudományi Közlöny* 11. sz. 409–421. o.
- Ádám A. (1998) *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Osiris, Budapest.
- Adam, B. (1997) Städtenätze – ein Forschungsgegenstand und seine praktische Bedeutung. Einführung. *Informationen zur Raumentwicklung* 7. I–V. o.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1999) *Grundriß der Landes- und Regionalplanung*. Verlag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover.
- Az Állami Számvevőszék tájékoztatója az önkormányzati feladatellátás szervezeti formáiról és működésük célszerűségének ellenőrzéséről. *Önkormányzati tájékoztató* 2000. 10. sz. 3–34. o.
- Alsó L. (1935) *A község-szervezés alapelvei. A községek szervezeti beosztásának racionális rendezése*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest.
- Asche, M.–Krieger, F. (1990) Interkommunale Zusammenarbeit (Gemeinschaftliche Industrie- und Gewerbegebiete). ILS Schriften 41. Hrsg. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund.
- Balázs I. (1988) *Az agglomerációigazgatás szervezeti és működési rendszerei*. (Nemzetközi kitekintés). MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest.
- Balázs I. (1993) A magyar helyi önkormányzati rendszer működésének főbb tapasztalatai és továbbfejlesztésének lehetséges alternatívái. In: Csefkó F.–Pálné Kovács I. (szerk.) *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 180–183. o.
- Balázs I. (1994a) Az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatalóságok Igazgató Bizottsága ülésének állásfoglalása a szubszidiaritás elvének érvényesüléséről a tagországok önkormányzati rendszerében 1–2. *Magyar Közigazgatás* 5. sz. 257–267. o., 6–7. sz. 350–363. o.
- Balázs I. (1994b) A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák lehetséges alkalmazási területei a magyar közigazgatásban: In: Balázs I.–Jancsovics A. (szerk.) *Alternatív gondolatok a közigazgatásról, dereguláció: A közszolgálat és a nyilvánosság*. Közigazgatási Füzetek 13. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Balázs I. (1997) A város és körzete a magyar önkormányzati rendszerben. In: Szabó G. (szerk.) *Város és vonzáskörzete*. Önkorkép, Budapest, 107–118. o.
- Balázs I. (szerk.) (1989) *Az önkormányzatokról szóló törvények Nyugat-Európában*. Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest.
- Balogh Zs. (1989) A községi önkormányzatok együttműködése Baden-Württemberg tartományban. *Állam és Igazgatás* 12. sz. 1118–1129. o.
- Barabás Z.–Tiba Zs. (1995) A főváros közigazgatásának továbbfejlesztése. *Magyar Közigazgatás* 4. sz. 193–202. o.

- Baranya megye területrendezési terve. Vizsgálati összefoglaló és program. Készült a Baranya Megyei Önkormányzat Hivatala megbízásából a VÁTI I. Területi Tervező és Kutató Irodájában, Budapest, 1998. október.
- Barkóczy T. (1985) A falugyűlés intézményének fejlődése. *Állam és Igazgatás* 5. sz. 459–469. o.
- Bauer, H.–van Kaldenkerken, K.-H. (1977) *Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit in Österreich*. Institut für Kommunalwissenschaft, Linz.
- Bayerisches Staatministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1992) *Finanzausgleichsrelevante Probleme zwischen Stadt und Umland*. Druckerei H. Neubert GmbH, München.
- Becker, E. (1962) Kommunale Selbstverwaltung. In: Bettermann–Neumann–Neipperdey (Hrsg.) *Die Grundrechte. 4. Band*. Berlin.
- Beluszky P. (1980) *A közigazgatási területi beosztás földrajzi-tér szerkezeti alapjai*. Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest.
- Beluszky P. (1987) *A középszintű igazgatás és hazánk térszerkezete*. MTA Regionális Kutatások Központjának Kutatási Eredményei 8. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs.
- Beluszky P. (1999) *Magyarország településföldrajza. Általános rész*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Belügyminisztérium Önkormányzati Munkacsoport (2001) A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai. (Munkaközi szakmai anyag). *Magyar Közigazgatás* 3. sz. 138–145. o.
- Benisch A. (1936) Községek területrendezése. In: Fluck K.–Martonffy K. (szerk.) *Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei*. A korszerű közzszolgálat útja I. Magyar Királyi Állami Nyomda, Budapest, 73–83. o.
- Benisch A. (1937) Községegyesítések. In: Martonffy K. (szerk.) *A mai magyar község*. A korszerű közzszolgálat útja 5. Magyar Királyi Állami Nyomda, Budapest, 85–92. o.
- Benisch A. (1940) Közigazgatásunk területi beosztásának országos rendezése. *Városfejlesztés*. 33–45. o.
- Bércesi F. (1997) „Együtt vagy külön?” Az önkormányzati társulások jelene és jövője. In: Kiss L. (szerk.) *Javaslatok, új formák és módszerek időszerű önkormányzati feladatok megoldásához*. Tanulmányok Szotáczky Mihály tiszteletére. Közigazgatás-Módszertani Bt., Pécs.
- Bércesi F.–Solymosi V. (1999) A társulási megállapodások felülvizsgálatának tapasztalatai Baranya megyében. *Magyar Közigazgatás* 10. sz. 576–579. o.
- Bibó I. (1986) *Válogatott tanulmányok 1971–1979*. Magvető Kiadó, Budapest.
- Bihari O. (1984) A területi decentralizáció. A területi autonómia és a politikai regionalizálás. In: Horváth Gy. (szerk.) *Területi összefüggések a szocialista gazdaságirányításban*. MTA RKK DTI Közlemények 31. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs, 65–78. o.
- Blanke B. (1991) *Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analyse „dezentraler” Politik*. Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift 22. Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Bretter Z (2001) Beszélni nehéz – az oktatási közpolitika lehetőségei és korlátai Pécsen. In: Kunszt Márta (szerk.) *Politikum Pécsen*. PTE BTK Politikatudományi Tanszék, Pécs, 224–250. o.
- Buchholz, H. J.–Heineberg, H.–Mayr, A.–Schöller, P. (1971) *Modelle kommunaler und regionaler Neugliederung im Rhein-Ruhr-Wupper-Ballungsgebiet und die Zukunft der Stadt Hattingen*. Materialien zur Raumordnung aus dem Geographisches Institut. Band 9. Ruhr-Universität Bochum, Bochum.
- Cronauge, U. (1992) *Kommunale Unternehmen. Eigenbetriebe – Kapitalgesellschaften – Zweckverbände*. Finanzwesen der Gemeinden Band 3. Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- Csefkó F. (1983) Az aprófalvak állami politikai szerepéről. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs. Kézirat.

- Csefkó F. (2000) A települések differenciált hatásköri rendje kialakításának elvi alapjai I. *Magyar Közigazgatás* 2. sz. 66–82. o.
- Csefkó F.–Süikösd F. (1991) Az önkormányzatok jövőbeni alkotmányi szabályozásának lehetséges útjai *Magyar Közigazgatás* 7. sz. 603–614. o.
- Csefkó F.–Pálné Kovács I. (szerk.) (1993) *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs.
- Csizmadia A. (1976) A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Csizmadia A. (szerk.) (1979) *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*. Gondolat, Budapest.
- Csizmadia A.–Kovács K.–Asztalos L. (1978) *Magyar állam- és jogtörténet*. Tankönyvkiadó, Budapest.
- Csuth S.–Gáspár M. (szerk.) (1988) *A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyar Zoltán professzor közigazgatás-tudományi iskolájának szellemi hagyatékából*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest.
- Damskis, H. (1993) *Zur Entwicklung der kommunalen Gebietsreform in den neuen Bundesländern*. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.
- Davey, K. (2000) A magyar reformok európai szemszögből. *Magyar Közigazgatás* 9. sz. 517–520. o.
- Davey, K.– Péteri G. (1998) Local Dovernment Finance: General Issues (KHF). Idézte: Kópányi M. (1999) 5. o.
- Dierksmeier, H-H. (1966) *Nicht-rechtsfähige kommunale Zusammenschlüsse des öffentlichen Rechts zur Förderung der kommunalen Gemeinschaftsarbeit*. Münster. Dissertation.
- Donhauser, P. (1970) *Formen und Möglichkeiten gemeindlicher Zusammenarbeit zur Stärkung der Verwaltungskraft*. Regensburg. Dissertation.
- Dorner E. (1998) *Az ütiügyi szakfeladatok társulások ellátásának támogatása*, Szombathely. Kézirat.
- Drems, B.–Lassar, G. (1930) *Verwaltungsgesetze für Preussen*. Carl Hermanns Verlag, Berlin.
- Dudás F.–Sárosi M.–Virág R. (1998) *Önkormányzati együttműködés és társulás*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Dupcsák L.–Ormosy V.–Varga T. (2000) Döntések az 1999. évi decentralizált területfejlesztési pénzeszközökről. *Területi Statisztika* 5. 453–468. o.
- Engeli, Ch.–Haus, W (1975) *Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland*. Schriften des Deutschen Institut für Urbanistik. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart.
- Engler, H. (1982) Ist der Hochschullastenausgleich auf dem rechten Weg? *Wirtschaft und Recht* 34. 185–207. o.
- Enyedi Gy. (1980) *Falvaink sorsa*. Magvető, Budapest.
- Enyedi Gy. (1982) A településhálózat átalakulása. In: Vas H. (szerk.) *Válság és megújulás*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest.
- Enyedi Gy. (1986) *Település és társadalom*. Helyi Társadalom IV. MSZMP Társadalomtudományi Intézet, Budapest.
- Erdei F. (1939) *Magyar város*. Athenaeum, Budapest.
- Erdei F. (1971) *Város és vidéke*. Szépirodalmi Kiadó, Budapest.
- Erdei F. (1977) *Településpolitika, közigazgatás, urbanizáció. Összegyűjtött írások és beszédek*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Erdey Gy.–Szaló P. (1995) A területfejlesztés és a területrendezésről szóló törvényjavaslat tervezetéről. *Magyar Közigazgatás* 11. sz. 609–619. o.
- Erekly I. (1928) A jogi személyek. *Városi Szemle* 1. sz. 49–113. o.
- Erekly I. (1932) *Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata*. Statisztikai Közlemények 67. kötet 4. sz. Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, Budapest.

- Erekly I. (1936) *Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata. Második kötet.* Statisztikai Közlemények 70. kötet 1. sz. Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, Budapest.
- Europäische Kommission (1997) *Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: Ein Aktionsrahmen.* Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen. Europäische Kommission, COM 97 (197). Brussels.
- European Spatial Development Perspective. First Official Draft, 1997.* Informal Meeting of Ministers Responsible for Spatial Planning of the Member States of the EU, Nordwijk.
- Fáncsy J. (1976) *Baranya megye közséneinek anyakönyvi és közigazgatási beosztása 1895–1975.* Pécs. Kézirat.
- Farkas K. (1979) Az aprófalvak igazgatási problémái Baranya megyében. *Földrajzi Közlemények* 4. sz. 243–247. o.
- Francia Belügyminisztérium (összeáll.)(1997) A francia területi önkormányzatokról. *Magyar Közigazgatás* 7. sz. 385–402. o.
- Fonyó Gy. (1984) A Tanácstörvény módosításáról. *Állam és Igazgatás* 9. sz. 764–785. o.
- Fürcht P. (1983) Városkörnyéki kapcsolatok *Állam és Igazgatás* 5. sz. 385–396. o.
- Fürcht P. (1985) Az előljárásságok megalakulása. *Állam és Igazgatás* 12. sz. 1085–1090. o.
- Fürcht P. (1986) Újjáalakított szabályzatok, az előljárásságok hatáskörei. *Állam és Igazgatás* 12. sz. 1120–1133. o.
- Fürcht P. (1993) Az önkormányzati törvény egyes intézményeinek korszerűsítéséről. *Magyar Közigazgatás* 12. sz. 709–717. o.
- Fürcht P. (1994) A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének egyes kérdéseiről. *Magyar Közigazgatás* 12. sz. 715–720. o.
- Fürcht P. (1994) Körjegyzőségi modell. *Magyar Közigazgatás* 4. sz. 193–202. o.
- Fürcht P. (1995) Az új Alkotmány önkormányzati normáihoz. *Magyar Közigazgatás* 6. sz. 327–336. o.
- Fürcht P. (2000) A települési együttműködés egyes kérdései. *Magyar Közigazgatás* 9. sz. 532–538. o.
- Fürst, D.–Ritter, E.-H. (1993) *Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss.* Werner Verlag, Düsseldorf.
- G. Fekete É. (1994) A kistérségi szerveződések megjelenése és szerepe a területfejlesztésben. In: Csefkó F. (szerk.) *Tér és közigazgatás.* MTA Regionális Kutatások Központja, Magyar Közigazgatási Intézet, Pécs, 67–88. o.
- G. Fekete É. (témavezető)(1999) *Kistérségi fejlesztő szervezetek Magyarországon az új évezred küszöbén.* Kutatási zárójelentés. MTA RKK Észak-magyarországi Osztálya, Miskolc. Kézirat.
- G. Fekete É.–Bodolai É. (1995) *Együtt! – de hogyan? Kistérségi szerveződések megjelenése a területfejlesztésben.* MTA Regionális Kutatások Központja, Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium PHARE Programiroda, Miskolc.
- Galletti, J. G. A. (1844) *Egyetemi világismerete.* Hartleben Konrád Adolf, Pest.
- Genosko, J.–Schmidt, B. (1997) Die zentralörtliche Gliederung Bayerns. *Raumforschung und Raumordnung* 4–5. 293–304. o.
- Grißfeldt J. (1997) Zentrale Orte – Ein Zukunftskonzept für die Regionalplanung. – *Raumforschung und Raumordnung* 4–5. 327–336. o.
- Gurnik Á.–Szalai Á.–Szépe E. (1998) *Kézikönyv a helyi önkormányzatok társulásairól.* Consulting, Budapest.
- Győrpál E.–Kiss L.–Sükösd F. (1983) A társközségek igazgatási ellátásának időszerű kérdései. *Állam és Igazgatás* 8. sz. 714–722. o.
- Győrpál E.–Toller L. (1985) Az igazgatási társulások, mint a kétszintű igazgatás alapjai. In: Benkőné Lodner D. (szerk.) *A közigazgatás területfejlesztést szolgáló tevékenységének*

- egyes kérdései*. MTA RKK DTI Kutatási Eredményei 1981–1985. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs, 97–130. o.
- Hajdú Z. (1987) *Településhálózat és közigazgatási területszervezés a Dél-Dunántúlon*. Területi és Települési Kutatások I. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Hajdú Z. (1988) A körjegyzőségi rendszer közigazgatásföldrajzi értékelése Baranya megyében. Pécs. Kézirat.
- Halász G.–Lannert J. (szerk.) (1998) *Jelentés a magyar közoktatásról, 1997*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.
- Halász G.–Lannert J. (szerk.) (2000) *Jelentés a magyar közoktatásról 2000*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.
- Hannisch, Ch. (1993) Probleme beim Aufbau der ostdeutschen Kommunalverwaltung. *Verwaltungsführung, Organisation, Personal*. 15. 3. 170–174. o.
- Hantos Gy. (1931) *A magyar közigazgatás területi alapjai*. Athenaeum, Budapest.
- Hardi T. (2000) Új területi együttműködési forma Franciaországban: A pay-ek rendszere. In: Beszteri B.–Hervainé Szabó Gy. (szerk.): *Regionális és helyi együttműködési stratégiák*. MTA Veszprémi Területi Bizottsága, Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár, 132–142. o.
- Harrer F. (1908) Nagy-Budapest. *Városi Szemle* 23–37. o.
- Hauser, W. (1987) *Die Wahl der Organisationsform kommunaler Einrichtungen. Kriterien für die Wahl privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Organisationsformen*. Deutscher Gemeindeverlag, Kohlhammer, Köln.
- A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. *Önkorkép* 1995. 7–8. sz. 21–24. o.
- Hencz A. (1973) *Területrendezési törekvések Magyarországon. Az államigazgatási jogi szabályozás aspektusából*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Hesselberger, D. (1988) *Das Grundgesetz. Kommentar für die Politische Bildung*. Hermann Luchterhand Verlag, Neuwied.
- Horváth Gy. (1998) *Európai regionális politika*. Studia Regionum. Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- Horváth M. T. (1986) Az önkormányzat közjogi fogalma a magyar polgári közigazgatás-tudományban. In: Szoboszlai Gy. (szerk.): *Anarchizmus és rendezőelvek*. A Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyve, Budapest. 50–66. o.
- Horváth M. T. (1993) Mi minek a micsodája? Középszint és regionális politika. *Comitatus* 7–8. sz. 71–77. o.
- Horváth M. T. (1994) Igazgatni, menedzselni vagy helyzetbe hozni és versenyeztetni? In: Horváth M. T. (szerk.) *Helyi önkormányzati szabályozás és újítások*. Közigazgatási Füzetek 12. sz. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 153–171. o.
- Horváth M. T. (1998) A közszolgáltatások változásainak hatásai. In: Horváth M. T. (szerk.) *Közigazgatás – szorítóban*. Unió, Budapest, 179–222. o.
- Horváth M. T. (1999) A magánszektor és a decentralizáció szerepe a közszolgáltatások szervezésében. *Jogtudományi Közöny*. 1. sz. 18–35. o.
- Horváth Z. (1972) A községi önkormányzat és a parasztság. In: Szabó I. (szerk.) *A parasztság Magyarországon a kapitalizmus korában*. Akadémiai Kiadó, Budapest. 566–615. o.
- Hrubi L. (1997) Új vonások a Baranya megyei területfejlesztési koncepcióban. *Tér és Társadalom* 3. sz. 87–92. o.
- Illés I. (1996) Az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének fő irányai. In: Hegedüs J.–Péteri G. (szerk.) *Az önkormányzati finanszírozás és gazdálkodás korszerűsítése*. FDI–CEE Szeminárium előadásai és hozzászólásai. 1996. április 25–26. Budapest, 112–117. o.
- Ivancsics I. (1985) A kommunális szolgáltatások fejlesztése a városkörnyéki igazgatás rendszerében. In: Benkőné Lodner D. (szerk.) *A közigazgatás területfejlesztést szolgáló tevékenységének egyes kérdései*. MTA RKK DTI Kutatási Eredményei 1981–1985. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs, 180–202. o.

- Ivancsics I. (1994) A helyi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának néhány kérdése. *Magyar Közigazgatás* 10. sz. 595–599. o.
- Ivancsics I. (2000) Az önkormányzatokról az önkormányzatokig. Adalékok a helyi közigazgatás elmúlt száz évének történetéhez. In: Font M.–Kajtár I. (szerk.) *A magyar államiság első ezer éve*. PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Bölcsész tudományi Kar, XX. Század Intézet, Pécs, 220–237. o.
- Kajtár I. (1979) A nagybirtok befolyásának érvényesülése a helyi közigazgatásban a XIX.–XX. századi Kelet- és Közép-Európában. In: (szerk.) *Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből X*. Pécsi Tudományegyetem, Pécs.
- Kajtár I. (1992) *Magyar városi önkormányzatok*. Területi és Települési Kutatások 9. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Kajtár I. (1996) A modern magyar állam infrastruktúrájának kiépülése a XIX. században. In: Vonyó J. (szerk.) *Tanulmányok Pécs történetéből 2–3*. Pécs Története Alapítvány, Pécs, 23–30. o.
- Kaltenbach J. (1990) Az önkormányzatok feletti központi felügyelet eszközrendszerének nyugat-európai modellje. *Magyar Közigazgatás* 12. sz. 1073–1098. o.
- Kara P. (1984) A tanácsstagi csoporttól az előljáróságig. *Társadalomkutatás* 3–4. sz. 98–112. o.
- Kara P. (1987) Az igazgatási társulások jelene és jövője. *Állam és Igazgatás* 8. sz. 684–701. o.
- Kara P. (1998) Helyi önkormányzati rendszerünk értékei, fejlesztési lehetőségei II. *Magyar Közigazgatás* 11. sz. 641–645. o.
- Kara P. (2000) Néhány gondolat a regionalizmusról. *Magyar Közigazgatás* 9. sz. 529–532. o.
- Kara P.–Kilényi G.–Kökényesi J.–Verebélyi I. (1983) *A városkörnyéki igazgatási rendszer működése*. Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest.
- Kása Z. (2000) Bács-Kiskun megye önkormányzatai 1999. évi gazdálkodása. *Pénzügyi Szemle* 2000. 11–12. sz. 999–1027. o.
- Kéki Z. (2000) A települések differenciált hatásköri rendje kialakításának elvi alapjai II. *Magyar Közigazgatás* 3. sz. 157–165. o.
- Kilényi G. (1978) *Körzetesítési tendenciák állami-politikai szervezetünkben*. A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata. A helyi-területi igazgatás fejlesztése. Tanácsakadémia Tanácsigazgatási és Szervezési Intézet, Budapest.
- Kilényi G. (1983) Az igazgatási társulások szerepe és perspektívái. *Állam és Igazgatás* 9. sz. 811–820. o.
- Kilényi G. (1985) A településegységek igazgatásának szervezeti formái és módszerei. In: Rechnitzer J. (szerk.) *Vonzáskörzetek – Agglomerációk II*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 127–154. o.
- Kilényi G. (1986) Gondolatok a tanácsai szervezet továbbfejlesztéséről. *Állam és Igazgatás* 5. sz. 432–455. o.
- Kilényi G. (1988) *A területi tagozódás és a közigazgatási szervezet néhány európai országban*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest.
- Kiss I. (1976) *Az urbanizáció és a közigazgatás összefüggéseinek szemléleti alapja és problémái*. *Az urbanizáció és a közigazgatás* 1. ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék, Budapest.
- Kiss I. (1978) *A közigazgatás és az urbanizáció*. A Tatai Medence városi tájjá alakulása I. kötet. *Az urbanizáció és a közigazgatás* 4. ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék, Budapest.
- Kiss L. (1984) Az igazgatási társulások formái, a hatósági kapcsolatok fejlesztésének lehetőségei. Pécs. Kézirat.
- Kiss L. (1985) Körzeti igazgatási modellek a koordinációs kapcsolatok tükrében. In: Benkőné Lodner D. (szerk.) *A közigazgatás területfejlesztést szolgáló tevékenységének egyes kérdései*. MTA RKK DTI Kutatási Eredményei 1981–1985. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs, 79–96. o.
- Kiss L. (szerk.) (1991) *Az önkormányzatok együttműködéses (társulósos) kapcsolatainak jelene és fejlesztésének főbb irányai*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.

- Kistenmacher, H.–Lemmel, R.–Fette, H.-J.–Gust, D. (1988) *Die Auswirkungen der Dezentralisierung auf die Verwaltungsstruktur sowie auf das Raumordnungssystem in Frankreich und Erfordernisse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover.
- Kistenmacher, H.–Clev, H.-G. (1996) Das französische Raumordnungs- und Raumentwicklungsrahmengesetz (Raumordnungsgesetz). *Raumforschung und Raumordnung* 4. 265–276. o.
- Klose, A. (1984) *Gemeindegröße als politisches Problem*. Kommunalpolitik und Kommunalwissenschaft, 9. Österreichischer Wirtschaftsverlag, Wien.
- Klüber, H. (1959) Kommunale Zweckverbände und andere gemeinschaftliche Organisationen. In: Peters, H. (Hrsg.) *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. I. Band Kommunalverfassung*. Springer Verlag, Berlin, 541–580. o.
- Knemeyer, F.-L. (1993) Verwaltungs- und Gebietsreformen in den jungen Bundesländern. *Die Verwaltung* 3. 273–290. o.
- Kolta J. (1973) A községi körzetek kialakításának előkészítése, végrehajtása, eddigi eredményei és további feladatai Baranyában. *Pécsi Műszaki Szemle*, 2–3. sz. 13–24. o.
- Kolta J. (1979) Az aprófalvak helyzet és jövője Baranya megyében. *Földrajzi Közlemények* 4. sz. 234–242. o.
- Kommunale Verwaltungsreformen in Europa* (1976) Bericht Ausschußsekretariats unter dem Vorsitz von J. Thill. Mitarb. R. Rumetsch und J. de Savigny. Deutscher Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer, Köln.
- Kopányi M. (témavezető)(1999) *A regionális és települési kormányzati rendszer modernizációja Magyarországon*. Regionális és Települési Kormányzati Rendszer Fejlesztési Programja, Budapest. Kézirat.
- Korom M. (1983) A járások megszüntetése, a helyi párt-, állami és társadalmi irányítás továbbfejlesztése (Előadói beszéd az MSZMP KB 1983. október 12-i ülésén). *Társadalmi Szemle* 11. sz. 21–27. o.
- Kovács I. (szerk.)(1988) *Nyugat-Európa alkotmányai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Kovács I. (szerk.)(1990) *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Kovács T. (1983) Megjegyzések a községi közös tanács problematikájához. *Állam és Igazgatás* 1. sz. 12–22. o.
- Kovács T. (2001) A SAPARD-program lebonyolításának várható nehézségei. *A Falu*. 1. sz. 21–30. o.
- Kovacsics J. (1959) Közigazgatási változások Baranya megyében 1886–1959 között. Pécs.
- Kökényesi J. (1994) A településfejlesztést, -rendezést befolyásoló alaptörvényekből fakadó jogalkotási összefüggések és szabályozási feladatok. *Magyar Közigazgatás* 11. sz. 657–666. o.
- Kökényesi J. (1997) A városkörnyéki igazgatás gazdasági alapkérdései. In: Szabó G. (szerk.) *Város és vonzáskörzete*. Önkorkép, Budapest, 159–181. o.
- Kökényesi J. (szerk.)(1991) *Feladat, szint, szervezet és a jogalkalmazás egyes kérdései az önkormányzatokban*. Közigazgatási Füzetek 1. sz. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Köstering, H. (1992) Einführung der Amtsverfassung im Land Brandenburg. *Öffentliche Verwaltung*, 9. 369–376. o.
- A közigazgatás reformjának programja. *Magyar Közigazgatás* 1996. 11. sz. 641–671. o.
- Kulcsár K. (1983) A közigazgatás fejlesztésének társadalmi és politikai összefüggései. *Állam és Igazgatás* 11. sz. 961–975. o.
- Kunze, V. (1992) *Kommunale Gemeinschaftsarbeit*. Deutscher Kommunal-Verlag, Vieselbach/Erfurt.
- Kusztosné Nyitrai E. (1998) *A helyi önkormányzatok és pénzügyeik*. Consulting, Budapest.

- Lackó L. (1988) *Területi fejlődés, politika, tervezés*. Területi és Települési Kutatások 2. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Lados M. (1998) Az önkormányzati finanszírozás lehetséges jövőbeli irányai. *Tér és Társadalom* 1–2. sz. 59–86. o.
- Lóránt L.–Berényi M. (2000) 10 éves az önkormányzati rendszer (Az önkormányzatok szerepe és feladatellátása a számvevőszéki vizsgálatok tükrében). *Pénzügyi Szemle* 11–12. sz. 987–998. o.
- Lukács L. (1999) A közoktatási feladatellátás és a társulások Borsod-Abaúj-Zemplén megyében. *Comitatus* 5. sz. 50–56. o.
- Mádai L. (1928) Városaink fejlődési körzetébe eső községi közigazgatási területek (elővárosok) hozzácsatolásának törvényes szabályai. *Városok Lapja*. 220–221 o.
- Madarász T. (1971) *Városigazgatás és urbanizáció*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Madarász T. (1973) A városok és vonzáskörzetük egységes fejlesztésének tapasztalatai, mai helyzete és jövője. *Állam és Igazgatás* 11. sz. 961–982. o.
- Mäding, E. (1967) Stärkung der Verwaltungskraft kleiner Gemeinden, *Kommunalwissenschaft*. A Magyar Köztársaság Helynévkönyve, 1992. január 1. KSH, Budapest.
- A Magyar Köztársaság Helységnevkönyve, 1994. január 1. KSH, Budapest.
- A Magyar Köztársaság Helységnevkönyve, 1997. január 1. KSH, Budapest.
- A Magyar Köztársaság Helységnevkönyve, 1999. január 1. KSH, Budapest.
- Magyary Z. (1930) *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Egyetemi ny., Budapest.
- Magyary Z. (1931) A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. A M. Kir. Miniszterelnök Úr elé terjesztett javaslat. Athenaeum, Budapest.
- Magyary Z. (1932) *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet 4. sz. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.
- Marcou, G.–Verebélyi I. (ed.) (1993) *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe. Size, Levels and Functions of Local Government*. International Institute of Administrative Sciences, Brussels.
- Mehwald, L. (1997) Städtenetze – vom Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen zur Umsetzung. *Informationen zur Raumentwicklung* 7. 473–479. o.
- Melzer, M. (1997) Schlüsselfragen einer zukunftsfähigen Standortpolitik mit Städtenetzen. *Informationen zur Raumentwicklung* 7. 495–508. o.
- Mendöl T. (1935) A város problémája a francia és a német földrajztudományban. *Földrajzi Közlemények* 7–8. sz. 101–116. o.
- Nemes Nagy J. (1998) *A tér a társadalomkutatásban. Bevezetés a regionális tudományba*. Hilscher R. Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.
- Németh J. (2001) A kistérségi (városkörnyéki) közigazgatás és együttműködés gyakorlata, jövője. *Magyar Közigazgatás* 1. sz. 4–17. o.
- Némethy A. (1955) Vitaülés a területszervezés kérdéseiről. *Állam és Igazgatás* 1. sz. 96–101. o.
- Norton, A. (1991) Western European Local Government in Comparative Perspective. In: Batley, R.–Stoker, G. (ed.) *Local Government in Europe*. Macmillan, London, 21–40. o.
- Oberndorfer, P. (1971) *Gemeinderecht und Gemeindewirklichkeit*. Institut für Kommunalwissenschaft, Linz.
- Oebbecke, J. (1984) *Gemeindeverbandsrecht Nordrhein-Westfalen*. Kohlhammer, Köln.
- Pálné Kovács Ilona (1990) *Helyi politika*. Területi és Települési Kutatások 5. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Pálné Kovács I. (1992) A területi politika irányítási összefüggései. *Tér és Társadalom* 1–2. sz. 37–46. o.
- Pálné Kovács I. (1993) A lokális autonómia anatómiája. In: Csefkó F.–Pálné Kovács I. (szerk.) *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 7–33. o.

- Pálné Kovács, I. (1995) A megyereformok ellentmondásai. *Társadalmi Szemle* 1. sz. 41–51. o.
- Pálné Kovács I. (1999) *Regionális politika és közigazgatás*. Studia Regionum. Területi és Települési Kutatások 14. Dialóg Campus, Pécs–Budapest.
- Pálné Kovács I. (szerk.)(1989) *Közös tanácsú községek*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs.
- Papp Zs. (2000) Társulások Hajdú-Bihar megyében. *Magyar Közigazgatás* 11. sz. 674–677. o.
- Perger É. (1994) A budapesti térség igazgatási problémáinak földrajzi összefüggései. Budapest. Kandidátusi értekezés.
- Péteri G. (1994) Községi együttműködés ösztönzése pénzügyi eszközökkel. In: Horváth M. T. (szerk.) *Helyi önkormányzati szabályozás és újítások*. Közigazgatási Füzetek 12. sz. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 173–184. o.
- Péteri G. (1995) *Önkormányzati gazdálkodás. Új lehetőségek, gyakorlati módszerek*. Helyi Demokrácia és Újítások Alapítvány, Budapest.
- Pfeil E. (1990) *A községek az önkormányzattá válás útján*. MTA RKK Kutatási Eredményei 10. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs.
- Pfeil E. (1994) A városok integratív funkciójának közigazgatási vonatkozásairól, In: Csefkó F. (szerk.) *Tér és közigazgatás*. MTA Regionális Kutatások Központja, Magyar Közigazgatási Intézet, Pécs, 89–102. o.
- Pfeil E. (1995) Az önkormányzati társulásokról a gyakorlattól a szabályozásig. *Magyar Közigazgatás* 12. sz. 691–697. o.
- Pfeil E. (1996) Az önkormányzati társulási szabadság szabályozásának alkotmányos lehetőségei. In: Verebélyi I. (szerk.) *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest. 207–230. o.
- Pfeil E. (1999) Vázlat a területi tervezés és a közigazgatás kapcsolatáról, avagy a regionalizálás a területi tervezés szemszögéből. *Tér és Társadalom* 3. sz. 79–99. o.
- Pfeil E. (témavezető)(1998) *Üzleti szakfeladatok társulások ellátásának támogatása*. Kutatási zárójelentés. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs. Kézirat.
- Puskás I. (2000) Mit jelent az „ÖNHIKI”? *Pénzügyi Szemle* 2. sz. 117–135. o.
- Pünder, T. (1982) Die Finanzierung anderer Gemeindeverbände. In: Püttner, G. (Hrsg.) *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. 6. Band. *Kommunalen Finanzen*. Springer Verlag, Berlin, 382–398. o.
- Püttner, G. (Hrsg.)(1982) *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* 6. Band. *Kommunalen Finanzen*. Springer Verlag, Berlin.
- Rechnitzer J. (1998) *A területi stratégiák*. Studia Regionum. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Rengeling, H.-W. (1982) Formen der interkommunalen Zusammenarbeit. In: Püttner, G. (Hrsg.) *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, 2. Band. *Kommunalverfassung*. Springer Verlag, Berlin, 386–412. o.
- Rothe, K.-H. (1965) *Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit in der BRD*. Verlag Otto Schwartz & Co., Göttingen.
- Rothe, K.-H. (1991) Selbsthilfe der Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit. *Stadt und Gemeinde* 11. 420–429. o.
- Röper, E. (1993) Kreisreform und Landschaftsverbände in Mecklenburg-Vorpommern. *Archiv für Kommunalwissenschaften* 1. 87–113. o.
- Samu J.-né (1983) Községi közös tanácsai tapasztalatok. *Állam és Igazgatás* 4. sz. 362–370. o.
- Schauwecker, H. (1990) Zweckverbände in Baden-Württemberg. *Kommunale Zusammenarbeit in zwei Jahrhunderten*. Konrad Theiss Verlag, Stuttgart.
- Schelpmeier, H. (1998) Finanzausgleich für zentrale Orte. *Raumforschung und Raumordnung* 4. sz. 299–306. o.
- Schmidt, E. (1997) Das Städtennetz Prignitz – Kooperation von Klein- und Landstädten im strukturschwachen ländlichen Raum. *Informationen zur Raumentwicklung* 7. 453–456. o.

- Schmidt-Aßmann, E. (1985) Verwaltungsprobleme in Verdichtungsräumen. *Die Verwaltung* 3. 273–288. o.
- Schnur, R. (1986) Zur Abgrenzung der gemeindlichen Aufgaben der Kreise gemäß ART. 28. Abs. 2. GG. *Die Verwaltung* 1. 39–64. o.
- Schröder, M. (1979) Zwischenbilanz zur Stadt-Umlandreform in der Bundesrepublik Deutschland. *Die Verwaltung* 1. 1–23. o.
- Seebauer, W. (1994) Az önkormányzatok közötti együttműködés formái Bajorországban. *Magyar Közigazgatás* 11. sz. 678–679. o.
- Seele, G. (1991) *Der Kreis aus europäischer Sicht. (Die übergemeindliche Kommunalverwaltung im Spiegel der nationalstaatlichen Verwaltungsstrukturen und der europäischen Gemeinschaftspolitik)*. Verlag W. Kohlhammer, Deutscher Gemeindeverlag, Köln.
- Spörlein, H. (1965) *Die Samtgemeinde in Niedersachsen*, Göttingen.
- Steinbach, F.–Becker, E. (1932) *Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltungen in Deutschland*. 20. Band. Reinisches Archiv, Ludwig Röhrscheid Verlag, Bonn.
- Stockmeier, J. (1960) *Kommunale Pflichtverbände und Grundgesetz*. Münster. Dissertation.
- Sulyák I. (1973) A tanácsi szervek együttműködése. *Állam és Igazgatás* 2. sz. 157–165. o.
- Süli-Zakar I.–Pfeil E. (1993) Hajdú-Bihar megyei tapasztalatok a kistérségi szövetségek és társulások létrejöttéről. *Comitatus* 10. sz. 39–47. o.
- Szabó G. (1992a) Szétpontosítás: Elméleti megközelítések és fejlődéstörténet. *Magyar Közigazgatás* 8. sz. 468–484. o.
- Szabó G. (1992b) Az önkormányzat külső kapcsolatrendszere a hatályos jog tükrében. In: Horváth. M. T.–Wiener Gy. (szerk.) *Válogatott tanulmányok*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Szabó G. (szerk.) (1996) *Város és vonzáskörzete*. Önkorkép, Budapest.
- Szabó L. (1994) A középszint az önkormányzati törvény módosításának tükrében. *Magyar Közigazgatás* 12. sz. 721–726. o.
- Szabó L. (1994) Az önkormányzatok társulásai. *Magyar Közigazgatás* 4. sz. 146–154. o.
- Szegvári P. (2000) A regionalitás aktuális kérdései a terület- és közigazgatás-politikában. *Területi Statisztika* 5. sz. 399–412. o.
- Szente Z. (1992) Az önkormányzatok szabályozása az új alkotmányban. In: Balázs I.–Kökényesi J. (szerk.) *Alkotmány, önkormányzatiság, városok*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 9–39. o.
- Szigeti E. (1994) A körjegyzőségek területi struktúrája. *Magyar Közigazgatás* 10. sz. 609–619. o.
- Szigeti E. (1997) A közigazgatási területbeosztás településföldrajzi vetületei és lehetőségei. In: Szabó G. (szerk.) *Város és vonzáskörzete*. Önkorkép Kiadó, Budapest, 57–92. o.
- Szigeti E. (1998) Az aprófalvasodás és az önkormányzatok. In: Horváth M. T. (szerk.) *Közigazgatás – szorítóban*. Unió, Budapest, 131–176. o.
- Szoboszlai Gy.–Wiener Gy. (1978) *A város szerepe a középszintű területi igazgatásban*. Budapest. Kézirat.
- Szoboszlai Gy.–Wiener Gy. (1978) Az állami területbeosztás igazgatás-szociológiai kérdései. *Területrendezés* 3. sz. 31–35. o.
- Szoboszlai Gy.–Wiener Gy. (1985) Az állami területbeosztás közigazgatás- és gazdaságpolitikai alapjai. Budapest. Kandidátusi értekezés.
- Szörényiné Kukorelli I. (2000) A kistérségi szerveződések finanszírozási lehetőségei II. *Comitatus* 1–2. sz. 29–40. o.
- Takács J. (1976) *Községek együttműködése a fejlesztés szolgálatában: Községtársulás, község-szövetség*. A helyi-területi igazgatás fejlesztése. Tanácsakadémia Tanácsigazgatási Szervezési Intézet, Budapest.

- Thierstein, A.–Scherer, R. (2000) Zwischen Effizienz und Ausgleich. *Raumforschung und Raumordnung*. 1. 13–23. o.
- Tokody Gy.–Niederhauser E. (1972) *Németország története*. Akadémiai Könyvkiadó, Budapest.
- Tóth L.–Antal L. (1983) A terület- és településfejlesztés hosszabb távú feladatai. *Állam és Igazgatás* 10. sz. 925–936. o.
- Treuner, P. (Hrsg.) (1995) *Handwörterbuch der Raumordnung*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover.
- Vági G. (1991) Mit ér egy község? Mit ér egy megye? A tanácsi fejlesztések intézményi szerkezetéről. In: Horváth M. T.–Péteri G. (vál.) *Magunk, uraim*. Gondolat, Budapest, 125–145. o.
- Verebélyi I. (1983) *A helyi-területi közigazgatás változásai és fejlesztésének tudományos irányai*. A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata. Tanácsakadémia Tanácsigazgatási Szervezési Intézet, Budapest.
- Verebélyi I. (1988) *A tanácsi önkormányzat*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Verebélyi I. (1993) Kis vagy nagyméretű alapszintű önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás* 4. sz. 193–205. o.
- Verebélyi I. (1995) Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai I. rész. *Magyar Közigazgatás* 9. sz. 481–492. o.
- Verebélyi I. (1995) Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai II. rész. *Magyar Közigazgatás* 10. sz. 545–561. o.
- Verebélyi I. (1996) A kormányzás és közigazgatás reformjának tervezete. *Magyar Közigazgatás*. 4. sz. 193–229. o.
- Veres M. (1979) *A községi integráció szervezeti-jogi formái (A községi közös tanácsok és a községegyesítések tapasztalatai)*. Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest.
- Veres M. (1982) A községi tanácsálózat fejlődésének irányai (A községi integráció). In: Raft M. (szerk.) *A helyi-területi közigazgatás*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Vogelgesang, K.–Lübking, U.–Jahn, H. (1991) *Kommunale Selbstverwaltung (Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben)*. Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- Voß, W. (1991) *Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs*. Europäische Hochschulschriften, 1185 Band. Peter Lang, Frankfurt.
- Wagener, F. (1974) Modelle der Stadt – Umland – Verwaltung. In: Schneider, H.–Götz, V. (Hrsg.) *Im Dienst an Recht und Staat. Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag*. Duncker & Humblot, Berlin.
- Wagener, F. (1981) Stadt – Umland – Verbände. In: Püttner, G. (Hrsg.) *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. 2. Band. Springer Verlag, Berlin, 413–430. o.
- Weber, M. (1967) *Gazdaság és társadalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Weis I. (1923) A gazdaságosság elve a közigazgatásban. *Közgazdasági Szemle*. 368–392. o.
- Weis I. (1940) Törvényjavaslat a községi közigazgatásról. In: Csizmadia A. (szerk.) *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*. Gondolat Kiadó, Budapest, 498–510. o.
- Wiener Gy. (1977) A helyi igazgatás funkciói és a közigazgatáspolitikai. A községi igazgatás funkciói és a tanácsi körzetesítés. *Szociológia* 4. sz. 487–502. o.
- Winkel, R. (1992) Interkommunale Kooperation in der Gewerbeflächenversorgung. *Der Landkreis* 2. sz. 57–60. o.
- Zehetner, F. (Hrsg.) (1982) *Reformen der Kommunen und Regionen in Europa*. Kommunale Forschung in Österreich 61. Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz. Verlag für Jugend und Volk, Wien–München.
- Zielinski, H. (1997) *Kommunale Selbstverwaltung im modernen Staat*. Westdeutscher Verlag, Opladen–Wiesbaden.
- Zielke, B. (1993) *Zwischengemeindliche Zusammenarbeit. Rechtliche, organisatorische und finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten*. Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- Zongor G. (1991) A lebegő megye. *Társadalmi Szemle* 12. sz. 53–58. o.

1. sz. melléklet

A körjegyzőségi és a közös tanácsi struktúra településhálózaton belüli aránya megyénként (1987, 2000)

Megye megnevezése	Társközségek a településszám %-ában, 1987	Körjegyzőséghez tartozó települések a településszám %-ában, 2000	Körjegyzőségek száma a közös tanácsok számához viszonyítva	Körjegyzőséghez tartozó települések a társközségek %-ában	Egy körjegyzőségre jutó átlagos településszám
Győr-Moson-Sopron	75,6	34,3	57,5	48,4	2,6
Vas	93,0	69,4	93,0	75,8	2,8
Zala	97,3	81,3	104,8	84,3	3,2
Veszprém	90,9	66,4	109,3	74,0	2,5
Komárom-Esztergom	49,3	29,3	71,4	64,7	2,2
Fejér	51,0	18,7	45,5	37,7	2,0
Tolna	65,1	44,4	95,7	67,6	2,2
Somogy	95,8	68,9	105,2	74,0	2,8
Baranya	94,6	84,7	118,2	91,1	3,3
Pest	47,5	8,7	20,0	45,7	2,3
Borsod-Abaúj-Zemplén	80,1	49,0	74,4	62,9	2,6
Heves	43,6	22,9	55,0	53,0	2,5
Nógrád	82,5	36,7	52,9	47,5	2,6
Hajdú-Bihar	67,1	15,6	23,8	24,5	2,6
Jász-Nagykun-Szolnok	50,0	7,8	18,8	16,2	2,0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	76,0	29,4	48,3	39,2	2,3
Bács-Kiskun	17,5	15,1	90,0	90,0	2,0
Békés	24,3	–	–	43,5	2,0
Csongrád	39,0	16,7	50,0	43,5	2,0

Forrás: A Magyar Köztársaság Helységnévkönyve 2000. január 1., KSH Budapest, 2000. 137–147. o. Területi Statisztikai Évkönyv 1987. KSH Budapest, 12–13. o. alapján a szerző számítása.

2. sz. melléklet

A Baranya megyében előforduló társulások tárgykörük szerint, 2000

- állatorvos közös alkalmazása
- állategészségügyi feladat ellátása
- általános művelődési központ fenntartása
- általános iskola és zeneiskola irányítása és fenntartása
- művészeti iskola és óvoda fenntartása
- családsegítő szolgálat fenntartása
- döγκút üzemeltetése
- egészségügyi intézmények működtetése
- építésügyi hatósági feladatok
- falunapközi működtetése
- fogorvosi szolgálat
- gyermekjóléti szolgálat fenntartása
- hatósági igazgatási feladatok
- háziorvosi szolgálat fenntartása
- hétvégi orvosi ügyelet
- humán jóléti feladatok
- idösek otthona fenntartása
- iskolabusz fenntartása
- falugondnoki szolgálat
- napközi fenntartása
- körzeti védönői szolgálat fenntartása
- mezööri szolgálat
- ravatalozó, boncterem használata
- rehabilitációs feladatok
- szennyvíztisztítás
- szilárd hulladék lerakóhely üzemeltetése.

A DOKTORI ÉRTEKEZÉS TÉMAKÖRÉBEN MEGJELENT PUBLIKÁCIÓK

Könyv

A kisközségek az önkormányzattá válás útján. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja Kutatási Eredményei 10. 1990. 141 o.

Könyvfejezetek

- Néhány Szolnok megyei községegyüttesben folytatott vizsgálat empirikus tapasztalatai. In: Pálné Kovács I. (szerk.) *A közös tanácsú községek.* Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 1990. 106–132. o.
- A városok integratív funkciójának közigazgatási vonatkozásairól. In: Csefkó F. (szerk.) *Tér és közigazgatás.* Pécs – Budapest, MTA Regionális Kutatások Központja–Magyar Közigazgatási Intézet. 1994. 89–102. o.
- A kistérségi szerveződések a jogi szabályozás szemszögéből. In: Hrubai L. (et al.) (szerk.) *Európába megy-e a megye? Előadások és hozzászólások az 1994. szeptember 28–30-i harkányi konferencián.* Pécs, Baranya Megyei Közgyűlés. 1994. 76–79. o.
- Kistérségi társulások lehetőségei a falvak fejlesztéséért. In: Kovács T. (szerk.) *A mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig. III. Falukonferencia.* Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 1995. 57–64. o.
- Az önkormányzati társulási szabadság szabályozásának alkotmányos lehetősége. In: Verebélyi I. (szerk.) *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó–MTA Állam- és Jogtudományi Intézete. 1996. 207–230. o.
- Co-operation among local governments as the foundation for regional subdivision. In: Hajdú, Z. (Ed.) *Regional Processes and Spatial Structures in Hungary in the 1990's.* Pécs. Centre for Regional Studies. 1999. 77–98. o.
- Vidékefejlesztés és önkormányzatok. In: Hantó Zs. (szerk.) *Magyar falvak a szocializmus után. Térségfejlesztési ismeretek felsőfokon* VIII. kötet. Szolnok, PHARE. 1999. 33–55. o.
Társszerző: Pálné Kovács I.

Cikkek, tanulmányok

- Differenzierungstendenzen im ungarischen politischen System. = *Wissenschaftliche Zeitschrift der Friedrich-Schiller-Universität.* 1990. 4. 355–357. o.
- Önállóság és egymásrautaltság a Baranya megyei kistérségek szemszögéből. = *Magyar Közigazgatás.* 1991. 8. 750–755. o.
- Önkormányzati társulások a területi tervezésben. = *Magyar Közigazgatás.* 1991. 11. 1003–1010. o. Társszerző: Faragó L.

- Hajdú-Bihar megyei tapasztalatok a kistérségi szövetségek és társulások létrejöttéről. = *Comitatus* 1993. 10. 39–47. Társ szerző: Süli-Zakar I.
- Gondolatok a településközi kapcsolatok ösztönzéséről. = *Magyar Közigazgatás*. 1994. 2. 117–119. o.
- Az önkormányzati társulásokról a gyakorlattól a szabályozásig. = *Magyar Közigazgatás*. 1995. 12. 691–697. o.
- A térségi együttműködés lehetséges szerepe a terület- és településfejlesztésben. A térségi együttműködés szabályozása, szervezeti és eszközrendszere. 1. = *Comitatus*. 6. 1996. 1. 5–10. o.
- A térségi együttműködés lehetséges szerepe a terület- és településfejlesztésben. A térségi együttműködés szabályozása, szervezeti és eszközrendszere. 2. = *Comitatus*. 6. 1996. 2. 3–12. o.
- Kistérségi társulások szerepe a terület- és településfejlesztésben. = *Önkormányzat*. 1996. 8. 35–41. o.
- A községközi együttműködés intézményes problémái. = *Hírlevél. Módszertan az önkormányzatoknak*, 1996. 12. 5–7. o.
- A területi tervezés intézményei és az önkormányzati szféra viszonyrendszerének vizsgálatához. = *Magyar Közigazgatás* 1999. 10. 560–566. o.
- Vázlat a területi tervezés és a közigazgatás kapcsolatáról, avagy regionalizálás a területi tervezés szemszögéből = *Tér és Társadalom* 1999. 3. 79–99. o.
- A megyei önkormányzatok felelőssége a területi kohézió erősítésében. = *Comitatus*. 2000. 12. sz. 17–22. o.
- Önkormányzati finanszírozás és térségi szerepkörök. = *Területi Statisztika*. 2001. 1. 3–22. o.
- A településhálózat fejlesztésének helye az önkormányzati rendszer jövőjében. *Magyar Közigazgatás*. 2001. 3. 146–150. o.

ÖNKORMÁNYZATI INTEGRÁCIÓ ÉS HELYI KÖZIGAZGATÁS

(Összefoglaló)

A társadalom területi tagolódásának egyik lényeges megjelenési formáját képviselik a területi-települési viszonyok, melyek irányításában a közigazgatási jognak és egyáltalában a jogi szabályozásnak kiemelkedő szerep jut. Az önkormányzatok létében a területi közigazgatás-szervezés egyik alapfogalmát megtestesítő decentralizáció fejeződik ki. Ezt kiegészítőleg az önkormányzati szintek egymáshoz való viszonya, illetőleg a feladat- és hatáskörtelepítés szabályai a szubszidiaritás modern kori eszméje által meghatározottan alakulnak. E két alapelv a központi hatalom és a területi szintek közötti hatalommegosztás vertikális dimenziójába illeszkedik, míg az önkormányzati integrációs formák, különösképpen pedig a társulások horizontálisan értelmeződnek az államszervezet felépítésében. Tehát a dezintegráció áthidalásának szerepkörében hatékonyságot, rugalmasságot és magasabb szakmai színvonalat kölcsönözve kapcsolódnak a hierarchikus rendezőelvekhez.

A községek, városok egymáshoz való viszonya az önkormányzatiság lényegében akként fejeződik ki, hogy a benne foglalt közfunkciókat saját közigazgatási területén és saját népességére vonatkozólag minden önkormányzat saját szervei által maga teljesíti. Ettől az alapesettől csak akkor van mód eltérni, ha a községek a helyi közügyeket valamely oknál fogva egyáltalán nem tudják ellátni, vagy pedig ellátják, de nem a közérdek által megkövetelt módon. Az ilyen helyzetben lévő önkormányzatok – kevés eséllyel – az államhoz fordulhatnak kiegészítő forrásokért, vagy megállapodásra lépnek egymással abból a célból, hogy akár egy vagy több, akár pedig minden helyi érdekű közszükségletüket egyesült erővel elégítsék ki. *Ha az említett megállapodás csak néhány, de nem valamennyi helyi közügyre terjed ki, akkor adott önkormányzatoknak sem a területében, sem a népességében változás nem áll be, mindössze a községi szervek hatásköre változik. Ellenben, ha az együttműködés az összes helyi közügyet átfogja, akkor már magában a községben, városban mint territoriális jogi személyben áll elő változás. Vagy úgy, hogy a megállapodást kötő községek mindegyike fennmarad, vagy úgy, hogy közülük egy vagy néhány mint önkormányzat megszűnik.* Valamennyi esetben a végső cél a szétforgácsolt erők egyesítése. Ebben a két értelemben beszélhetünk az önkormányzati integrációs formák két különböző minőségű változatáról, a társulásokról valamint a község- és városegysítésekről. Míg az előbbit elsősorban mint önkormányzati alapjogot tartjuk számon, s csak másodsorban a kötelező társulás formájában ismerjük, mint állami kényszerítő intézkedést, addig az önkormányzati autonómiába mélyen beavatkozó önkormányzat-egyesítéseket csupán kivételes jelenséggként szoktuk számon tartani.

Az önkéntes településközi együttműködés szervezeti kereteit a törvények kicövekezik, de a tartalom és a követendő preferenciák részletes meghatározását, már átengedik a

partnertelepüléseknek. A társulás típusától függően kerül sor a különféle döntési kompetenciáknak és az egyetértési jog gyakorlásának a közös szervezet és a tagok viszonyában történő újrendezésére. A társulás tehát teljes mértékben horizontálisan építkező intézmény, mely nem érinti a hatalommegosztás területi rendszerét. Úgy fogalmazhatunk, hogy *a társulások a településközi érdekegyeztetésnek olyan intézményei, melyek az államon belüli általános és vertikális feladat- és hatáskörmegosztás rendjét a helyi érdekvizonyok függvényében horizontálisan módosítják és kiegészítik. Ez egy önkéntességen és mellérendeltségen alapuló szervezeti modell.* Ennek következtében a településközi együttműködés intézményeit az Alkotmány értelemszerűen nem ruházta fel önkormányzati jogalanyisággal, mivel feladataikat nem törvényi rendelkezés alapján teljesítik, hanem az alapító önkormányzatok delegációja folytán, noha a társulási szabadság az önkormányzatiság lényegi tartalmához tartozó fogalom.

Az önkormányzati integrációs formák megjelenése a modern polgári államfejlődés időszakához, a XIX. század első feléhez kapcsolódik, s azóta töretlen fejlődésüknek lehetünk tanúi Európa-szerte. A dolgozat az intézmény történetét, majd aktuális szabályozását nemzetközi összehasonlításban törekszik bemutatni, végső soron a magyar intézményfejlesztés távlatainak felvázolását megcélózva. A munka az önkormányzati integrációs formákkal, azokon belül különösképpen a társulásokkal mint *a közigazgatás egyik szervezeti modelljével* foglalkozik. A téma feldolgozása során a tudományos igényű összefoglaló munka egyesíteni törekszik a *jogtörténeti és közigazgatás-tudományi megközelítést, megfűszerezve a területi tudományok szintetizáló szemléletmódjával.*

Történeti fogalomértelmezés

Magyarországon az 1886. évi községi törvény a községek területi, népességi és települési típusaihoz eltérő jogi konzekvenciákat fűzött, azaz községi kategóriákba sorolta őket, ami *a szervezeti jellegben fejeződött ki.* A községek első csoportját a kis- és nagyközségek, a második városi csoportba a megyei városok tartoztak. A kisközségek és nagyközségek közötti *különbséget eredetileg a közös vagy a külön jegyzőtartás jelentette, mégpedig az egyes községek eltérő teherbirásán alapulva.*

A községek közigazgatási beosztása szerves összefüggésben volt szervezeti jellegükkel, vagyis ha a közigazgatási beosztás, az önálló vagy a közös jegyzőtartás adva volt, abból egyenesen következett a nagy-, illetve kisközségi szervezeti jelleg. Tehát a körjegyzőségek általános igazgatási körzetként külön szervezeti kategóriát képviseltek, ahol is a kisközségek szervezeti és anyagi viszonyainak összhangba hozatala történt meg települési viszonyaikkal. Elméleti megközelítésben a körjegyzőségek ideáltípusának területi és népességi szempontból a nagyközségek normális típusával kellett egybe esnie. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy népességük 1500–4000 lélek, területük 1500 és 5000 hektár közé kellett, hogy essen, a hozzátartozó kisközségeket egymástól sem természeti, sem más akadályok vagy más község határa el nem választhatták. Székhelyül a körjegyzőség területén a legjobban megközelíthető, földrajzi tekintetben központi fekvésű községnek kellett szolgálni. A felsorakoztatott elvárásoknak szerencsére a háború előtti Magyarország körjegyzőségeinek döntő többsége eleget tudott tenni.

Az általános igazgatási beosztás mellett a kis- és nagyközségek a szakigazgatás szempontjaiból *szakigazgatási körökbe (körorvos, körgyám, községi bába)* tömörültek,

illetőleg a törvényhatóság által beoszthatók voltak, továbbá a kisközségek *bizonyos intézmények közös fenntartására is szövetkezettek* (közös iskola, tűzoltóság).

Sajnálatos módon a községi szövetkezés intézménye a helyi ügyek rendkívül szűk körére terjedt ki, lényegileg szakképzett személyzetnek a közös alkalmazására korlátozódott, aminek jelentőségét nyilvánvalóan nem szabad lebecsülnünk. Ugyanakkor a modern értelemben vett közszolgáltatások közös teljesítése, melyeknek széles skáláját fogjuk megismerni a német jogrendszer példáján, a tanácsrendszer bevezetéséig nem képezte tárgyát a községközi együttműködéseknek. Magyarázatul hivatkozhatunk a magyar polgárosodás jelentős megkésettiségre a nyugat-európai államokhoz képest, ami feltétlenül kifejeződött a kommunális infrastruktúra hiányában, illetőleg elmaradottságában.

A tanácsrendszer a szocializmus idején

A tanácsrendszer mintegy négy évtizedes történetének meglehetősen sok témánkat érintő vonatkozása volt. A tanácsszervek integrációs formái közül, melyek térben és időben meglehetősen nagy változási dinamikával rendelkeztek, a következők érdemelnék feltétlen figyelmet:

- a község, valamint a község- és városegysítések;
- a társulások és a gazdasági-ellátási tárgyú együttműködések;
- a városkörnyéki igazgatás;
- a tanácsai körzetesítés és a településpolitika

A szocializmus idején a társulás jogintézményének tömeges elterjedése bizonyos szakterületeken a központi iránymutatások kibocsátásának (pl. építésügyi igazgatás) volt köszönhető, míg másutt túlnyomórészt a megyei tanácsok kezdeményezései, adott esetben intézkedési tervei álltak a háttérben. Tehát *egy felülről vezérelt folyamatról volt szó, mely általában nélkülözte a községi tanácstestületeknek azt az önkéntes elhatározását, amit az önkormányzati rendszer ma a társulási jog differencia specifikájának tart.* Az egyébként hosszú ideig eredményesen, megfelelő szakmai színvonalon működött igazgatási társulások leginkább a kötelező társulások intézményéhez hasonlíthatók. A kitűzött cél, a községi tanácsok döntési kompetenciájának kiszélesítésében és vele együtt önállóságuk megerősítésében fogalmazódott meg. Ez módszerét tekintve *egyszerre hozott szakmai szempontoktól motivált centralizációt és a döntési szinteket a településekhez közelítő decentralizációt.* Az új igazgatási struktúra kialakításának ideológiája ugyanis úgy szólt, hogy a községi tanácsok társulások révén olyan hatáskörök birtokába jutottak, melyeket külön-külön nem kaphattak volna meg.

A tanácsrendszer intézményesítette város és vonzáskörzete együttműködését. Rövid életútja során azonban a magyar városkörnyék-modellnek elsődlegesen az igazgatási karaktere domborodott ki. Egyfelől a tanácsrendszer strukturális fogyatékosai, másfelől az adekvát szervezeti keretek hiánya következtében a városi vonzáskörzetek nem tudtak a kommunális ellátás, a településfejlesztés, illetőleg a közös településtervezés szolgáltatásban szervesülni. Ezekkel a tényezőkkel is magyarázható, hogy az egész intézmény kérészerűtlennek bizonyult, s rendszerváltással el is tűnt a közigazgatásból.

A XX. század fordulóját követő években a megyerendszer megreformálásért vívott eredménytelen küzdelem után a magyar politikai érdeklődés igazgatási súlypontjába a

városkérdés került. Évtizedeken keresztül egymást érték a városi vonzáskörzetek intézményesítésére kidolgozott koncepciók (Harrer Ferenc, Mendöl Tibor, Erdei Ferenc, Bibó István, Madarász Tibor, Kiss István, Kilényi Géza stb). Az igen sok értékes modell azonban a politika ellenállásán elbukott, s végül a gyakorlatban szinte egyiket sem sikerült kipróbálni.

Az önkormányzatok közötti együttműködések alkalmazott megoldásai a német jogrendszerben

A dolgozat önálló fejezetet szentel a magyar jogfejlődéshez történelmi szempontból leginkább közel álló német közigazgatás feldolgozásának. Az igazgatás körzetesítésének szervezeti formáit, valamint a társulások különböző alakzatait a Statusalkotmány, a II. és III. Birodalom idején elemzi, kiragadva a kommunális alkotmányjog fejlődésének főbb állomásait. A hatályos német jog integrációs formáinak áttekintése, így a községi munkaközösség, a közjogi megállapodás és a céltársulás segítséget nyújtottak a magyar intézményfejlesztésre vonatkozó konstruktív javaslatok megfogalmazásához.

Az önkormányzati társulás az elmélet és a gyakorlat tükrében

A munka áttekinti a modern európai alkotmányok elemzésén keresztül a társulási szabadság szabályozásának főbb jellemzőit. Amiből megállapítható, hogy a nyugat-európai államok szinte mindegyike alkotmányos kérdésnek tekinti az önkormányzatok együttműködését. A szabályozás azonban a társulási szabadság mellett legalább ugyanakkora súllyal foglalkozik annak korlátaival az államszervezet egységének megőrzése érdekében. A kötelező társulás, mint az önkormányzatok életébe történő állami beavatkozás eszköze jelentkezik. A közösség érdekében álló intézmény alkalmazásának feltételeire szükségképpen kitér a dolgozat.

A magyar társulási jog legújabb fejlődéstörténete a rendszerváltással vette kezdetét. A történelmi hagyományokat nélkülöző intézmény kiépítése nehéz utat járt be. A társulások gyakorlati működését három időszakban kellett elemezni. Az átmenet időszakát a rendszerváltás másfél éve képviselte, amikor is Magyarországon az egy község egy önkormányzat elv valósult meg. Tehát egy igen szétaprózott alsó fokú közigazgatási struktúra született. Ez a periódus lényegében 1997-ig tartott, amely alatt az önkormányzatok társulási hajlandósága messze elmaradt a kormányzat elvárásaitól. Ennek oka egyfelől a társulások szabályozásának felületes és kidolgozatlan voltában keresendő, másfelől abban, hogy az állam a pénzügyi ösztönzés eszközeit alig alkalmazta az együttműködések segítésére.

1997 újabb időszakát nyitotta meg az önkormányzatok együttműködésének, ekkor a Parlament elfogadta a magyar társulási törvényt. Négy új társulási típust vezetett be, valamint lehetővé tette önkormányzati feladat- és hatásköröknek társulásra ruházását. Továbbra sem ismer azonban a törvény olyan társulást, amelynek önkormányzatokon kívül más jogalanyok is tagjaivá válhatnak. Továbbá az állami törvényességi felügyeletet gyakorló szerv igen gyenge jogosítványokat kapott a társulásokat illetően, ami lehetetlenné teszi az állami, illetőleg a társadalmi érdekek érvényesülését. Így például

nincs módja megakadályozni a körjegyzőségek és társulások felbomlását, még akkor sem, ha ez ellentétes a helyi közösség érdekeivel. Továbbra sem lehetséges Magyarországon a kötelező társulás elrendelése, ennek hiányzik az alkotmányi háttere.

Mindezen tényezőkkel együtt a társulási törvény hatályba lépése óta mintegy 20%-kal növekedett az önkormányzati együttműködések száma. Az alapfokú igazgatás körzetesített megoldását jelentő ún. körjegyzőségek számának csökkenése megállt, illetőleg némileg gyarapodtak. Ennek hátterében az áll, hogy az utóbbi években az állami költségvetés – nagyságrendjük alapján differenciáltan – erőteljesen támogatja a közös hivatalt fenntartó önkormányzatokat. Sajnálatos módon azonban mind az igazgatási körzetek, mind pedig a létrehozott társulások igen elaprózott területi szerkezetet mutatnak. Az aprófalvas megyékben többszörös területi átfedésben működnek, mivel jellemzővé az egycélú együttműködések váltak. Ezzel szemben az ország keleti felében, ahol a nagyfalvas települések dominálnak, igen kevés számú társulás alakult.

Tehát a kisméretű önkormányzati szerkezet ellensúlyozására hivatott társulások valamint a körjegyzőségek az állami politika markáns irányító tevékenysége nélkül alakulnak, aminek oka az önkormányzati szabadság és a szubszidiaritás elvének eltúlzott értelmezése Magyarországon.

A településközi együttműködés finanszírozási kérdései

A társulási rendszer működésének egyik alapfeltétele a pénzügyi ösztönzés mechanizmusainak kiépítése. Ennek két vonatkozását elemzi a munka, egyrészt a városi vonzás-körzetekben érvényesülő térségi szerepkörök állami finanszírozásának mechanizmusát. Ez alapvetően jelenti a spillover hatás ellensúlyozását, ami a magyar rendszerből szinte teljesen hiányzik. Másrészt áttekinti az önkormányzatokat a társulások jogcímén megillető kiegészítő állami támogatások rendszerét, amely az utóbbi években igen gyenge hatásfokkal működött. A finanszírozás ugyanis nem világos, benne sokféle szempont keveredik, ezért a hatások sem mérhetők egyértelműen. Így például az alapfokú oktatás területén párhuzamosan van jelen a társulásra ösztönzés és a kistépülések önálló intézményfenntartásának állami forrásokkal segítése. Ennek a rendszernek a megjavítása érdekében a dolgozat vizsgálja, milyen típusú támogatási formákkal lenne eredményes és hatékony a társulások pénzügyi ösztönzése.

Az önkormányzati társulások szabályozásának perspektívái

Magyarországnak az önkormányzati együttműködések kérdéskörét a jövőre nézve úgy kell értelmeznie, hogy figyelembe veszi az Európai Uniónak az európai tér jövőjére tekintettel megfogalmazott ajánlásait. Ez város és vidék partnerségének kiépítésére, s mindenképpen a horizontális kapcsolatok fejlesztésére irányul lokális, regionális és internacionális szinten egyaránt. Ebből a szempontból kulcsfontosságú kérdés a magyar közigazgatás diszperz struktúrájának ellensúlyozására a hatékonysági és gazdaságossági követelmények érvényesítése. Ennek egyik eszközét jelenti, az önkormányzati együttműködések fejlesztése, a társulásokra, valamint a városok és vonzáskörzetük együttműködésére vonatkozó jogszabályok reformjának végrehajtása. A szükséges módosítások-

nak három tágabb dimenzióban értelmezhető irányvonala lenne. Egyfelől az önkormányzati feladat- és hatásköri rend felülvizsgálatra szorul, másfelől az önkormányzatok feletti állami ellenőrzést törvényességi felügyeletté kellene szélesíteni. Harmadsorban intézményesíteni szükséges a városkörnyékek együttműködését és erre vonatkozóan olyan szervet lehetne az önkormányzati törvénybe beépíteni, mely város és környéke önkormányzatainak érdekeit meg tudná jeleníteni a közszolgáltatások nyújtása tekintében.

MUNICIPAL INTEGRATION AND LOCAL ADMINISTRATION

(Summary)

Regional and local systems are one of the integral parts of the regional distribution of society. Public administration law and legal regulation have very important role in their management. Local governments are essential parts of decentralisation being a basic principle of regional administration. This practice is coupled with the relation of municipal levels, and the rules of the assignment of their tasks and competences are determined by subsidiarity, the basic principle of our time. These two basic principles are fitted into the vertical dimension of power distribution between the central and regional level. However, municipal integration especially municipal associations are organised on horizontal basis. Thus, to avoid disintegration they follow the principles of hierarchy on a higher degree of effectiveness, elasticity and professional level.

The principle of local governance is expressed by the duty of municipal bodies to render public services within the area and population of their jurisdiction. The only exception from this rule is when municipalities are unable to perform duties falling into their competence or perform them for the public not in the way as required. These municipalities may turn to the state for additional grants or may enter into agreement to perform common local tasks in co-operation. *If the above-mentioned agreement covers only some but not all local affairs no changes will take place in the territory and population of municipality only the jurisdiction of municipality will change. However, if co-operation covers all local matters the legal status of village or city government will change. Either all the participants of co-operation will continue to exist or some of them will terminate.* Municipal associations and city unifications can take place in these two different models of local government integration. The first one is the fundamental right of local governments, and municipal associations are made compulsory by the state only in a minority of cases. The forced by the state unification of municipalities is only a rare case.

The organisational structure of voluntary inter-settlement co-operation is strictly regulated by law but its content and the details of preferences are left to the competence of co-operating municipalities. The clarification of decision competences and the agreement right between the organisation and its members depend on the type of the forming inter-settlement association. Thus, this co-operation is a fully horizontal structure having no affect on the territorial system of power distribution. *Inter-settlement associations are such organisations of interest division that through the system of local interests may modify or complete the horizontal distribution system of state. This is an institutional model, which is based on voluntarism and equality.*

Thus, the Constitution does not enable the bodies of inter-settlement cooperation with local governance rights because they perform their tasks not by statute law but by

the representation of founder settlements, even if the freedom of inter-settlement co-operation is provided by the concept of local governance.

The various forms of municipal integration look back to the first half of the 19th century the period of rise of the modern bourgeois state. Since that time there has been a constant evolution in the organisational forms of municipal integration throughout Europe. The paper is going to introduce the history of municipal associations with an international comparison of their regulation system, outlining the perspectives of development for the Hungarian system. The paper deals with the various forms of municipal integration providing a schematic *model* of their *administrative structure*. The scientific summary is going to mix the *legal historic aspect with the administrative approach with the addition of a synthetic overview of regional sciences*.

The interpretation of historic terms

In Hungary the 1886 Act on Settlements categorised the legal status of settlements on territorial, population and category basis. The *organisational scheme of settlements followed this categorisation*. Small and large villages belonged to the first category, while the second group included cities with county rank. *The establishment of a common notary office or running an independent notary office, which depended on the economic situation of the given settlement, made the difference* between the categories of small and large village.

The administrative status of villages was in close relationship with their organisational features. The economic preconditions for running independent or common notary office decided whether a settlement was considered as large or small village. Thus, notary districts were a special institutional category. In this model the organisational and economic conditions of small villages were in accordance with their position in the administrative hierarchy of settlements. From territorial and population aspects notary districts had to be in accordance with the administrative model of large villages. Practically, the population of a notary district had to be between 1500 – 4000 and the area of a notary district had to be between 1500 – 5000 hectares. No physical or other obstacles, or other village boundaries could separate the member villages of a notary district. The best accessible village, with central geographic location was chosen as the seat of notary district. In the period of the early 1900s the majority of notary districts in Hungary had met these requirements.

Apart from general administrative categories, villages were grouped into *special administrative districts (for the performance of general practitioner, guardian, maternity nurse etc. services)*. Small villages were enabled with the right of co-operation for the purpose of running *common institutional services* (school, fire brigade etc.)

Unfortunately the co-operation of small villages covered only a very small number of public services. Practically it was limited only to the employment of common staff. Although the importance of this fact should not be neglected but inter-settlement co-operations did not provide municipal services in the modern sense of the term until the introduction of the council system in Hungary. This is explained by the delayed

evolution of the Hungarian bourgeois society compared to the West European countries. This resulted in the shortage and underdevelopment of public infrastructure.

The council system in the period of socialism

The forty-year history of the Hungarian council system has several linkages with the topic of this paper. Among the integration forms of council bodies the following are the most important:

- Village unifications, the integration of villages and cities
- Municipal associations, economic and provisional co-operations
- Urban agglomeration administration
- Council district zoning and urban policy

In the socialist era the large number of municipal associations was the result of central directives having been issued in some areas of administration (e.g. building administration). In other cases it was mostly the result of local councils' initiatives. *Thus, this process followed a top-down scheme excluding the voluntary decision of village councils being the most necessary element of municipal association rights within the current local government system.* Although administrative associations worked well for a long time, they belonged to the category of compulsory association. Widening the decision competence of village councils, thus providing a greater autonomy for local decisions was the most important target of that time. From methodological aspects, *this concept was pointing towards both centralisation and decentralisation*, urging for a wider centralisation in administrative sectors but making decisions on local level. This results from the fact that within the new administrative system village councils through the system of administrative associations were authorized with such administrative competences they would not have been given on individual basis.

The council system created an institutional background for the co-operation of cities with their agglomeration. However, during its short lifespan the Hungarian agglomeration model had primarily an administrative character. Due to the structural deficiencies and to the inadequate organisational scheme of the council system, urban agglomerations were unable to perform the tasks of public services, urban development and common urban planning efficiently. These are the reasons why the whole structure existed only for a short time and collapsed with the coming of political transformation.

In the years following the turn into the 20th century, after the failure of the reformation efforts of the county system, it was cities that came into the centre of political debates. Several concepts were prepared for the institutional system of urban agglomerations (by Ferenc Harrer, Tibor Mendöl, Ferenc Erdei, István Bibó, Tibor Madarász, István Kiss). However, the practical realisation of all the valuable ideas in concepts failed, due to the government's resistance.

Municipal co-operation in the German legal system

A special chapter is devised in the paper for the summary of the German administration model, which has the most similar features with the Hungarian legal system. The

institutional system of the regionalisation of public administration and municipal associations are analysed during the time of Statute Constitution, the Second and the Third Empire, focusing on the major steps of community constitutional law. The overview of the forms of municipal integration, village working community, the public law agreement and targeted associations in the German law in force were all useful resources for creating valuable concepts for the development of the Hungarian institutional system of public administration.

Municipal associations in theory and practice

Through the analysis of modern European constitutions the paper gives an overview on the regulation of the freedom of municipal associations. It points out that nearly all West European countries regulate the co-operation of municipalities through their constitution. The regulation includes not only the freedom of municipal associations but also their limitations in order to preserve the integrity of state. The compulsory association of municipalities is regarded state intervention into the autonomy of municipalities. The paper deals with the application criteria of this system for the benefit of the local community.

The latest development in the legal system of municipal associations has started with the political transformation. The evolution of the system of municipal associations is divided into three periods. The transition period lasted for one and half year. It started with the introduction of one village - one municipality model. This resulted in a very fragmented administrative structure. This period - ending in 1997 - was characterised by a lower number of municipal associations than the government's expectations. This is partly explained by the absence of a detailed regulation scheme for municipal associations, partly by the low level of financial incentives for the initiation of municipal co-operation.

Year 1997 opened a new period in the history of municipal cooperation. This was the year when the Hungarian Parliament passed the Municipal Association Act. Four new municipal association models were introduced by the Act. The associations were authorised to perform municipal tasks and jurisdiction. However, the Act still prohibits the association of non-municipal bodies. The legal supervisory organisation was given very limited rights concerning the supervision of municipal organisations. This works against the interests of the state. This means that the state cannot prevent the disintegration of notary districts and municipal associations, even if the disintegration is against the interests of the local community. In Hungary it is still impossible to make the association of municipalities compulsory because this article is not included in the Constitution.

For all that, the number of municipal associations has increased by 20 per cent since the coming of the Municipal Association act into force. The decrease in the number of notary districts, the basic areas of elementary administration, has stopped, now the figures are showing a moderate increase. This is explained by the fact that municipalities running common bodies - depending on size - receive assistance from the state. Unfortunately administrative districts and municipal associations are very fragmented in space. In small village areas the territories of administrative districts

overlap because co-operation is targeted only for the provision of one service. At the same time, in the large village areas of eastern Hungary the number of municipal associations is very small.

Thus, municipal associations, having been established to counterbalance the dominance of small independent municipalities, are being formed without the active intervention of the state. This is explained by the misunderstanding of associational freedom and of the principle of subsidiarity in local governance.

The financial issues of inter-settlement co-operation

The introduction of the mechanism of financial incentives is one of the basic preconditions for the successful operation of municipal associations. Two of the aspects of finance are discussed in the paper. On one hand, the paper gives an overview on financial assistance the state provides to the municipality to perform spatial development functions in urban agglomerations. This is for the counterbalance of spill-over effects, which is completely missing in the Hungarian system. On the other hand, the paper summarises the system of additional state assistance to be given to municipalities for the purpose of forming municipal associations. This latter system was working on a very low level during the past few years. The system of finance is not clear. It reflects several opposing aspects and the outcome cannot be clearly measured. For example in the field of primary education both the incentives for association and the state assistance given to the maintenance of independent institutions are present. With the purpose of the improvement of this system the paper analyses the forms of financial assistance the government may effectively stimulate the finance of municipal associations.

The perspectives of the regulation of municipal associations

Concerning the issue of municipal co-operations Hungary should take seriously the European Union's recommendations on the European spatial development perspectives. These recommendations are aimed at the establishment of partnership between cities and agglomerations and at the development of horizontal relations on local, regional and international levels. From this point the application of the criteria of effective and economical performance has primary importance to counterbalance the dispersed structure of the Hungarian public administration system. One of the ways this can be realised is the development of municipal co-operation, the introduction of reforms into the legal regulation of municipal associations and the co-operation between cities and their urban agglomeration. The reforms to be introduced should cover three areas. On one hand, the tasks and competence of municipalities should be revised. On the other hand, the state supervision over municipalities should be completed by legal supervision. The co-operation of urban agglomerations should take place within an institutional system. For this purpose a new institution should be established in the Local Government Act, which could represent the interests of urban and urban agglomeration municipalities in the field of public service provision as well.



